



EESTI MAAÜLIKOOL  
Majandus- ja sotsiaalinstituut

**Andra Kalda**

**SISEKONTROLI SÜSTEEMI ARENDAMINE EESTI  
AVALIK-ÕIGUSLIKES KÕRGKOOLOIDES**

**THE DEVELOPMENT OF INTERNAL CONTROL SYSTEM ON  
THE EXAMPLE OF ESTONIAN PUBLIC UNIVERSITIES**

Magistritöö  
Majandusarvestuse ja finantsjuhtimise õppekava

Juhendaja: lektor Mare Rebane, *MSc*

Tartu 2019

# SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE .....	3
ABSTRACT .....	5
SISSEJUHATUS .....	7
1. SISEKONTROLI SÜSTEEM AVALIK-ÕIGUSLIKES KÕRGKOOLES .....	10
<b>1.1. Sisekontrolli mõiste ja olemus .....</b>	<b>10</b>
<b>1.2. Sisekontrolli süsteemi üldprintsiibid, komponendid ja liigitamine.....</b>	<b>12</b>
<b>1.3. Siseauditi osa sisekontrolli süsteemis .....</b>	<b>21</b>
1.3.1. Siseauditi mõiste ja olemus .....	21
1.3.2. Siseauditi ülesanded avalik-õiguslikes kõrgkoolides .....	26
2. SISEKONTROLI SÜSTEEM JA SELLE ARENDAMISVÕIMALUSED EESTI AVALIK-ÕIGUSLIKES KÕRGKOOLES .....	43
<b>2.1. Uurimistöö metoodika .....</b>	<b>43</b>
2.1.1. Uurimistöö eesmärk ja uurimisülesanded .....	43
2.1.2. Intervjuude ja dokumentide analüüs.....	43
<b>2.2. Sisekontrolli süsteem Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides .....</b>	<b>45</b>
2.2.1. Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide üldisloomustus .....	45
2.2.2. Sisekontrolli süsteem Eesti avalik-õiguslikes ülikoolides.....	50
2.2.2.1. Strateegilised eesmärgid .....	50
2.2.2.2. Organisatsiooni struktuur .....	54
2.2.2.3. Personalipoliitika ja eetilised väärtused .....	61
2.2.2.4. Töökorralduslikud dokumendid ja protseduurireeglid .....	68
2.2.2.5. Informatsioon ja kommunikatsioon.....	72
2.2.2.6. Sisekontrollialane tegevus .....	76
2.2.2.7. Riskijuhtimine .....	83
<b>2.3. Ettepanekud sisekontrolli süsteemi parendamiseks .....</b>	<b>87</b>
KOKKUVÕTE .....	91
KASUTATUD KIRJANDUS .....	95
LISAD .....	102
<b>Lisa 1. Küsimustik sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks</b>	<b>103</b>
<b>Lisa 2. Küsimustik sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks.</b>	<b>108</b>
<b>Eesti Maaülikool .....</b>	<b>108</b>
<b>Lisa 3. Küsimustik sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks.</b>	<b>119</b>
<b>Tallinna Tehnikaülikool.....</b>	<b>119</b>
<b>Lisa 4. Küsimustik sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks.</b>	<b>127</b>
<b>Tartu Ülikool.....</b>	<b>127</b>
<b>Lisa 5. Küsimustik sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks.</b>	<b>135</b>
<b>Tallinna Ülikool .....</b>	<b>135</b>
<b>Lisa 6. Küsimustik sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks.</b>	<b>146</b>
<b>Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia .....</b>	<b>146</b>
<b>Lisa 7. Küsimustik sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks.</b>	<b>154</b>
<b>Eesti Kunstiakadeemia.....</b>	<b>154</b>

# LÜHIKOKKUVÕTE

Eesti Maaülikool		Magistritöö lühikokkuvõte	
Kreutzwaldi 1, Tartu 51014			
Autor: Andra Kalda		Õppekava: Majandusarvestus ja finantsjuhtimine	
Pealkiri: Sisekontrolli süsteemi arendamine Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides			
Lehekülgi: 162	Jooniseid: 7	Tabeleid: 4	Lisasid: 7
Osakond: Majandus- ja sotsiaalinstituut			
Uurimisvaldkond: Majandus, ökonomeetrika, majandusteooria, majanduslikud süsteemid, majanduspoliitika (S180)			
Juhendaja: Mare Rebane			
Kaitsmiskoht ja –aasta: Tartu 2019			
<p>Kaasaegses tähenduses on sisekontrolli süsteem organisatsiooni juhtimise, sh riskijuhtimise lahutamatu osana kavandatud põhjendatud kindlustunnet pakkuv abinõude kompleks organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks, mis võimaldab tagada tegevuse otstarbekuse, säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe ning õigusaktidest kinnipidamise ja tavaõiguse põhimõtete järgimise.</p> <p>Sisekontrolli süsteemi tõhususe hindamiseks on vajalik sõltumatu siseauditi funktsiooni olemasolu. Siseauditi mõiste oli alguses piiritletud finantsküsimumustega, aga aja jooksul on see omandanud laiema tähenduse. Siseauditeerimine on sõltumatu, objektiivne, kindlust ja nõu andev tegevus, mis on kavandatud väärtuse lisamiseks ja organisatsiooni tegevuse täiustamiseks.</p>			

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on sisekontrolli ja siseauditi tegevusvaldkonna määratlemine ning sisekontrolli süsteemi arendamine Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides.

Esimeses peatükis anti ülevaade sisekontrolli süsteemi ja siseauditi teoreetilisest raamistikust. Kõigepealt käsitleti sisekontrolli mõistet ja olemust, seejärel olid vaatluse all sisekontrolli süsteemi üldprintsüübid, komponendid ja liigitamisvõimalused. Teoreetilise osa viimases osas käsitleti siseauditi mõistet ja olemust ning selle ülesandeid avalik-õiguslikes kõrgkoolides.

Teises peatükis tutvustas autor uurimistöö metoodikat ja tõi välja empiirilise uuringu tulemused ja järeldused. Magistritöö koostamisel kasutati kahte põhilist kvalitatiivse uurimuse meetodit: vestluse ja dokumentide analüüs. Autor viis läbi kuus intervjuud sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks. Vastavalt COSO põhimõtetele hinnati sisekontrolli süsteemi lähtudes viiest peamisest komponendist: kontrollikeskkond, riskide hindamine, kontrollitegevused, info ja kommunikatsioon ning seire.

Antud magistritöö koostamisel leidsid kasutamist erinevad teemakohased raamatud, õigusaktid, dokumendid ja artiklid. Osa neist olid leitavad Interneti allikatest. Teadusartiklid pärinevad Tartu Ülikooli raamatukogus olevatest andmebaasidest. Suure osatähtsusega olid töö koostamisel intervjuud, mis on läbi viidud Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteemi tundvate/ juhtivate isikutega.

Kokkuvõttes võib välja tuua, et Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteem toimib üldiselt hästi, aga teatud määral on arenguruumi. Samas on see kõrgkooliti erinev, olenedes selle eripärast, suurusest, rahalistest võimalustest ja ka suhtumisest sisekontrolli süsteemi tähtsusesse.

Märksõnad: sisekontroll, siseaudit, avalik-õiguslik kõrgkool

## ABSTRACT

Estonian University of Life Sciences Kreutzwaldi 1, Tartu 51014		Abstract of Master`s Thesis	
Author: Andra Kalda		Speciality: Accounting and Financial Management	
Title: The Development of Internal Control System on the Example of Estonian Public Universities			
Pages: 162	Figures: 7	Tables: 4	Appendixes: 7
Department: Institute of Economics and Social Sciences Field of research: Economics, econometrics, economic theory, economic systems, economic policy (S180) Supervisor: Mare Rebane Place and date: Tartu 2019			
<p>In the modern sense, the internal control system is a reasoned set of reasonable assurance measures designed to achieve the organisation's goals as an integral part of the management of the organization, including risk management, which ensures the rationality, economy, efficiency and effectiveness of the activities and compliance with the principles of law and custom.</p> <p>An independent internal audit function is required to assess the effectiveness of the internal control system. The concept of internal audit was initially limited to financial issues, but over time it has gained a wider meaning. Internal auditing is an independent, objective, assurance and advisory activity designed to add value and improve organizational performance.</p> <p>The aim of this Master's thesis is to define the field of internal control and internal audit activity and to develop the internal control system in Estonian public universities.</p>			

The first chapter gave an overview of the theoretical framework of the internal control system and internal audit. First, the concept and nature of internal control were discussed, followed by the general principles, components and classification options of the internal control system. The last part of the theoretical part dealt with the concept and nature of internal audit and its functions in public universities.

In the second chapter, the author introduced the research methodology and outlined the results and conclusions of the empirical study. Two basic methods of qualitative research were used in the preparation of the Master's thesis: analysis of the conversation and documents. The author conducted six interviews to analyze the fulfillment of the criteria of the internal control system. According to COSO principles, the internal control system was assessed on the basis of five main components: control environment, risk assessment, control activities, information and communication and monitoring.

Various relevant books, legislation, documents and articles were used to prepare this Master's thesis. Some of them were found from Internet sources. Research articles come from databases at the University of Tartu Library. Interviews with persons who are familiar with the internal control system of universities in Estonia were of great importance in the preparation of the work.

In summary, it can be pointed out that the internal control system of Estonian public universities works well, but there is some aspects for improvement. At the same time, it is different in the universities, depending on its peculiarities, size, financial possibilities and also the attitude towards the importance of the internal control system.

Keywords: internal control, internal audit, public university

## SISSEJUHATUS

Tõhusad sisemised kontrollid on avalik-õiguslikes kõrgkoolides olulised, sest nende tegevuse korraldamisel lähtutakse kodanike huvidest. Seega peab toimiv sisekontrolli süsteem andma küllaldase kindlustunde, et ei toimuks ressursside sihipäratut raiskamist ning oleks tagatud õppetöö kõrge kvaliteet (Popescu ja Dascalu 2012; Yokoyama 2018b). Käesolevas magistritöös analüüsitakse Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteeme, et jõuda järeldusele, kuivõrd tõhusad on nende sisemised kontrollid ja vajadusel tehakse ettepanekuid parendamiseks.

Kontrollimine on tegevus, mille abil hinnatakse tulemuste vastavust kavandatule. Selle objektiks on inimese tegevus ning kontrollimine on vahend eesmärkide saavutamiseks, mitte eesmärk ise.

Tänapäevases käsitluses on kontrolli üks olulisem eesmärk ennetada ja juhtida riske, suurendades seeläbi tegevuse efektiivsust. Püstitatud eesmärkide saavutamise toetamiseks rakendavad organisatsioonid valitsemise ja riskijuhtimise protsesse ning sisekontrolli süsteeme. Tõhusa sisekontrolli süsteemi abil on võimalik vähendada vigade, pettuste ja muude ebaseaduslike tegevuste ohtu. Selle tagamiseks on vaja tõsta töötajate teadlikkust ning pidevalt jälgida sisekontrollimeetmete toimivust, et neid vajadusel muuta või täiendada. Hästi kavandatud sisekontrolli süsteem tagab mõistliku kindlustunde, et organisatsiooni eesmärgid saavutatakse. (Sisekontrollisüsteemi rakendamine 2011)

Kõrgkooli tasandil on esile tõusnud siseauditi funktsiooni rakendamise vajalikkus, et anda organisatsioonile nõu ja kindlust, et kõik protsessid toimiksid õigesti ja oleksid kooskõlas strateegiliste eesmärkidega. Siseauditi funktsioon hindab organisatsiooni valitsemis-, riskijuhtimis- ja kontrolliprotsesse ning aitab kaasa nende parendamisele, kasutades süstemaatilist, korrakohast ja riskipõhist lähenemist.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on sisekontrolli ja siseauditi tegevusvaldkonna määratlemine ning sisekontrolli süsteemi arendamine Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on autor püstitanud järgnevad uurimisülesanded:

1. Analüüsida uuritavates kõrgkoolides toimiva sisekontrolli süsteemi tõhusust ja hinnata selle täiustamise vajalikkust;
2. Teha ettepanekuid Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteemi parendamiseks ja täiendamiseks.

Sisekontrolli temaatikat ajendas uurima asjaolu, et antud valdkonda on vähe käsitletud, eriti seoses avalik-õiguslike kõrgkoolidega. Samas on selle teema käsitlemine muutunud maailmas üha tähtsamaks, sest auditeerimiste käigus on tulnud päevavalgele juhtumeid, mida hästi toimiva sisekontrolli süsteemi korral oleks võimalik ära hoida. Ühe näitena võib välja tuua korruptsiooniga seotud teod (Donetskaia 2017).

Samas tuleb tõdeda, et korruptsiooni ei saa pidada ainult ühe riigi või valdkonna arengukohaks, vaid see on laiahaardelisem probleem. Grigorie (2018) analüüsis kriitiliselt korruptsiooni kui nähtust ning uuris kuidas tajutakse seda riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil. Kirjanduse kriitiline analüüs viis selle uurimuse autori järeldusele, et korruptsiooninähtusel on mitmeid põhjuseid. Esimene neist on seotud inimliku olemusega, milles võib süüdistada eetilise käitumise puudumist. Teisest küljest ei tohiks jätta tähelepanuta majandusliku, sotsiaalse ja poliitilise konteksti tähtsust ning peab arvestama seadusandlike aspekte. Korruptsiooni leviku tõkestamiseks oleks vajalik ühtsete seadusandlike aktide ning protseduurireeglite olemasolu, mida oleks volitatud institutsioonidel kerge rakendada. Kehtestatud reeglite rikkumine võib avaldada ebasoodsat mõju korruptsioonile ja selle levikule. Sealjuures ei piira seda nähtust territoriaalsed piirid.

Antud valdkonnas puuduvad Eesti kohta põhjalikud uurimused. Varasematest töödest võib välja tuua Katre Koit'i poolt 2016. aastal koostatud magistritöö teemal „Lähenemisviisid sisemisele kvaliteedikindlustamisele ja hindamisele eesti ülikoolides ning lähenemisviiside kooskõla Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standardite ja suunistega“. Samas tuleb mainida, et sellel töö on pigem hariduskorralduslik aspekt ning eesmärgiks oli kirjeldada Eesti ülikoolide lähenemisviise sisemisele kvaliteedikindlustamisele ja -hindamisele võrdlevalt Euroopa kõrgkoolide sisemise kvaliteedikindlustuse standardite ja suunistega. Uuringusse valiti kõigi kuue avalik-õigusliku Eesti kõrgkooli (Tartu Ülikool, Eesti Maaülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Eesti Kunstiakadeemia, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia) õppekorraldust ja -protsessi reguleerivad dokumendid. Uurimusest selgus, et kõikide käsitletud ülikoolide lähenemised sisemisele



kvaliteedikindlustusele vastasid üldjoontes Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standarditele ja suunistele.

Kui võtta vaatluse alla auditeerimisega seotud temaatika, siis on Eesti avaliku sektori kohta koostatud 2015. aastal magistritöö „Siseauditi funktsiooni edenemise lähtekohad Eesti kohalikes omavalitsustes“ (Kaarna 2015). Töö autor Triinu Kaarna uuris siseauditi funktsioonide arengu hetkeseisu Eesti kohalikes omavalitsustes ning selgitas siseauditeerimise mitterakendamise põhjuseid Eesti kohalikes omavalitsustes. Lähtuvalt teostatud analüüsist jõudis töö autor järeldusele, et siseauditi funktsioonide rakendamine on Eesti kohalikes omavalitsustes kasutusel olnud vähest aega ning siseaudit toimib üksikutes üksustes. Seega siseauditeerimise praktika on omavalitsustes alles välja kujunemas.

Antud magistritöö koosneb kahest osast. Töö esimeses peatükis esitatakse kasutatud kirjandusallikate jt allikmaterjalide alusel ülevaate sisekontrolli ja siseauditi teoreetilisest raamistikust. Teine peatükk käsitleb uurimistöö metoodikat ja sisaldab uurimuse empiirilist osa. Käesoleva magistritöö empiirilises osas kasutatakse kaardistusuurimuse raames kahte kvalitatiivse uurimuse põhimeetodit: vestluse ja dokumentide analüüs. Autor analüüsib andmeid, kirjeldab saadud analüüsi tulemusi ja toob välja omapoolsed ettepanekud Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteemi arendamiseks.

Selle uurimuse koostamisel kasutatakse erinevaid teemakohaseid raamatuid, õigusakte, dokumente ja artikleid. Osa neist on leitavad Interneti allikatest, teadusartiklid pärinevad Tartu Ülikooli raamatukogus olevatest andmebaasidest. Lisaks kasutatakse töö koostamisel intervjuusid, mis viiakse läbi Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteemi tundvate/ juhtivate isikutega.

Magistritöö autor tänab töö valmimisele kaasa aidanud juhendajat Mare Rebast ja Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide töötajaid, kes vastasid intervjuu küsimustele.

# 1. SISEKONTROLI SÜSTEEM AVALIK-ÕIGUSLIKES KÕRGKOOLOIDES

## 1.1. Sisekontrolli mõiste ja olemus

Käesoleva magistritöö teoreetilises peatükis käsitletakse sisekontrolli ja siseauditi mõistet, et paika panna teemakohane raamistik. Sealjuures pööratakse suuremat tähelepanu Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteemiga seotud temaatikale.

Kõigepealt võetakse vaatluse alla sisekontrolli mõiste. Eesti majandusteadlane U. Mereste on määratlenud Inglise-eesti majandusterminite seletussõnastikus (1992 s. v. internal control) sisekontrolli mõistet järgmiselt: see on organisatsiooni plaan ning kõik kooskõlastatud meetodid ja meetmed, mida rakendatakse ettevõtte sees tema varade kaitseks, arvestusandmete õigsuse ja usaldatavuse kontrolliks, tegevuse tõhususe tagamiseks ning ettekirjutatud juhtimispoliitikate järgimise õhutamiseks.

Mis puutub seadusandlikku aspekti, siis esimese õigusaktina käsitles antud temaatikat 2000. aastal Riigikogu poolt vastu võetud Vabariigi Valitsuse seaduse ning riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seadus. Vastavalt selle seaduse §-le 92<sup>1</sup> lg-le 1 on sisekontrolli süsteem valitsusasutuse ja valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juhtimisel rakendatav seaduslikkusele ja otstarbekusele suunatud terviklik abinõude kompleks, mis võimaldab tagada:

- 1) õigusaktidest kinnipidamise;
- 2) vara kaitstuse raiskamisest, ebasihipärasest kasutamisest, ebakompetentsest juhtimisest ja muust sarnasest tingitud kahju eest;
- 3) asutuse tegevuse otstarbekuse asutuse ülesannete täitmisel;
- 4) asutuse tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse informatsiooni kogumise, säilitamise ja avaldamise.

Eesti Siseaudiitorite Ühing on andnud sisuliselt sarnase, kuid põhjalikuma seletuse terminile sisekontroll (Siseaudit... 2002: 12). Selle järgi on sisekontroll (ka sisekontrolli süsteem) organisatsiooni juhtkonna ja kõigi töötajate poolt loodud dünaamilised, integreeritud

protsessid, mis võimaldavad luua küllaldast kindlustunnet. Seda iseloomustavad järgmised jooned:

- 1) tehingud ja tegevused on efektiivsed ja ökonoomsed (sh tegevusest kogutav, säilitatav ja avaldatav informatsioon on tõene, õigeaegne ja usaldusväärne);
- 2) finants- ja juhatuse aruandlus on usaldusväärne (sh vara on kaitstud raiskamiste, ebasihipärasest kasutamisest, ebakompetentsest juhtimisest ja muust sarnasest tingitud kahju eest);
- 3) õigusaktidest ja sisemistest poliitikatest ning regulatsioonidest peetakse kinni.

Sisekontroll kätkeb endas organisatsiooni tegevuskava, juhtkonna seisukohti ja korraldusi, rakendatavaid töömeetodeid, protseduure, erinevaid juhtimis- ja kontrollimeetmeid ning organisatsiooni kultuuri tervikuna. Need omakorda peavad tagama juhtidele küllaldase kindlustunde, et organisatsiooni eesmärgid täidetakse ning selleks on rakendatud optimaalseid ja asjakohaseid jõupingutusi. (Siseaudit... 2002: 12)

Eelnevaga sarnase, kuid riskijuhtimise osatähtsust rõhutava seletuse sisekontrolli süsteemile annab Rahandusministeerium. See on organisatsiooni juhtimise, sh riskijuhtimise protsessi lahutamatu osana kavandatud põhjendatud kindlustunnet pakkuv abinõude kompleks organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks, mis võimaldab tagada (Sisekontrollisüsteemi ühtsed... 2011):

- tegevuse otstarbekuse, säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe;
- õigusaktidest kinnipidamise ja tavaõiguse põhimõtete järgimise;
- tõese, õigeaegse ja usaldusväärse aruandluse;
- ressursside kaitstuse raiskamise ja muu kahju eest.

Sisekontrolli süsteem kui riskijuhtimise lahutamatu osana kavandatud terviklik protsess annab süsteemse lähenemise riskide maandamise meetmete rakendamiseks (Sisekontrollisüsteemi ühtsed... 2011).

Tulemusliku sisekontrolli põhialused on järgmised (Siseaudit... 2002: 14):

- 1) sobivus, s.o õiged eeskirjad, protseduurireeglid, menetlused õigel ajal, õiges kohas ja vastavuses organisatsiooni eesmärkide, ülesannete ja riskidega;
- 2) pidev toimimine, s.o peab funktsioneerima kavandatud järjekindlusega kogu perioodi vältel;

- 3) tasuvus, s.o sisekontrolli süsteemi sisseseadmise ja teostamise kulud ei tohiks üldreeglina ületada sisekontrolli abil saavutatavate eesmärkide väärtust.

Sisekontrolli süsteemi rakendamine tähendab asutuse tegevuse kujundamist selliselt, et oleks tagatud tegevuse tulemuslikkus, varade mõistlik kasutamine, õigusaktidest kinnipidamine ja aruandluse usaldusväärsus (Sisekontrollisüsteemi rakendamine 2011).

Inglisekeelses kirjanduses on mõistete „kontroll“ ja „kontrollisüsteem“ kohta kasutusel sõna „control“, mille tähendus eesti keelde tõlkides on „kontroll“/ „kontrollima“/ „järelevalve“/ „järele valvama“ (Inglise-Eesti majandussõnastik. 1995 s. v. control).

Antud magistritöö raames lähtutakse sisekontrolli (ka sisekontrolli süsteem) mõiste puhul Rahandusministeeriumi poolt antud selgitusest, mis on eelnevalt tekstis välja toodud. Valiku tegemisel sai võrdluses teiste määratlustega otsustavaks riskijuhtimise protsessi suuremas mahus sidumine sisekontrolli süsteemiga. Võrreldes 1992. aastal U. Mereste poolt antud tähendusega on see suur samm edasi, sest siis oli põhirõhk materiaalsete varade kaitsel.

Kokkuvõttes võib välja tuua, et sisekontroll kui sisemine süsteem on organisatsiooni struktuuri sisse ehitatud ja sellega integreeritud. Sisekontroll ei ole organisatsioonile bürokraatlik lisakoorem, ta on olemas igal juhul. Probleem taandub pigem sellele, kui tõhus ja asjakohane ta on. Tõhus sisekontroll tõstab töö produktiivsust ning aitab saavutada organisatsioonile püstitatud eesmärke, kui seda teostab juhtkond koostöös muu personaliga. Sisekontrolli süsteem kui riskijuhtimise lahutamatu osana kavandatud terviklik protsess annab süsteemse lähenemise riskide maandamise meetmete rakendamiseks.

## **1.2. Sisekontrolli süsteemi üldprintsüübid, komponendid ja liigitamine**

Juhtidel on erinevad ootused sisekontrolli süsteemile. Need olenevad konkreetse organisatsiooni kuuluvusest ja tegevusvaldkonnast. Mis puutub riigiasutustesse, siis on neile seadusandlikust aspektist lähtudes kehtestatud mitmeid reeglistikke, mis sätestavad eelarvestamist, töökorraldust, asjaajamist, töötajate palkamist jne. Küsimus taandub sellele, kui detailselt ja mis ulatuses iga organisatsioon vajab efektiivseks toimimiseks sisemisi regulatsioone. Seda otsustab organisatsiooni juhtkond ning reeglina peab sisekontrolli

süsteem vastama juhtkonna ootustele ja olema konkreetsele organisatsioonile tulemuslik. (Siseaudit... 2002: 13-14)

Popescu, Popescu ja Mangu (2016) toovad oma uurimuses välja, et juhtimisega seotud sisekontrolli süsteem näeb ette kolme eesmärgi täitmist, mis on seotud tegevuse tõhususega, sisemise ja välise teabe usaldusväärsusega ning seaduste, määruste ja sisepoliitika järgimisega. Nad leidsid, et tõhusa sisekontrolli süsteemi väljatöötamine, rakendamine ja edasiarendamine on võimalik, arendades ja ajakohastades rakendamisprotsesside etappe.

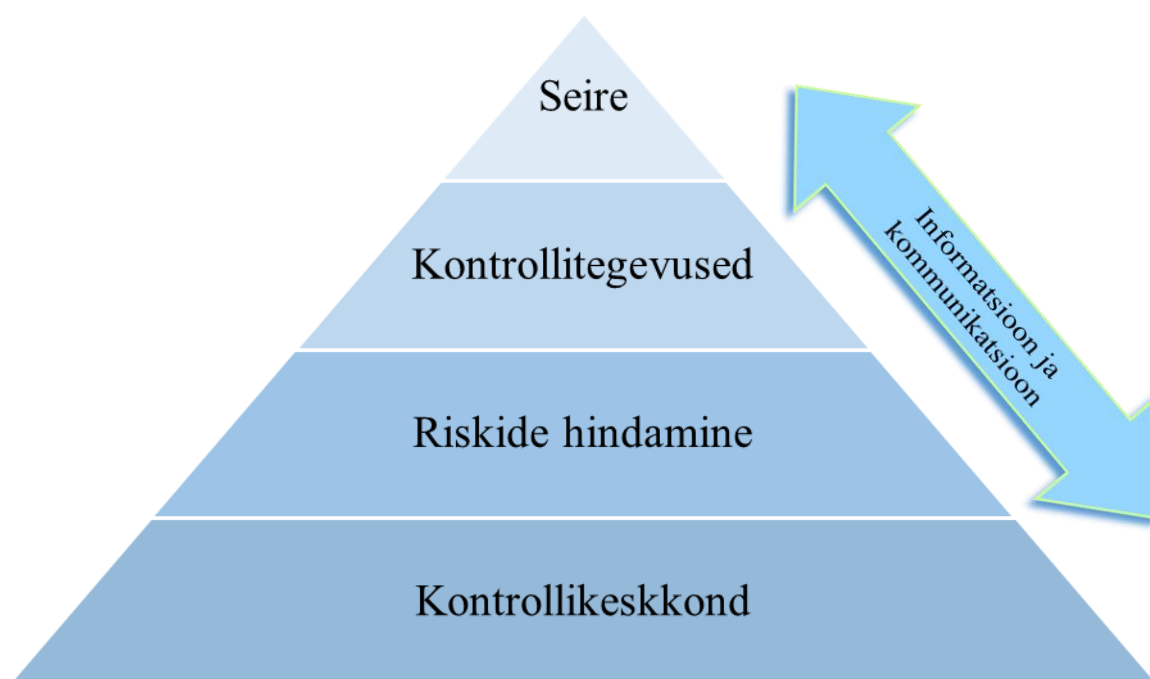
Lähtuvalt organisatsiooni spetsiifikast, tegevuse ulatusest ja tegelikust olukorrast otsustab juht sisekontrolli süsteemi sobivuse üle konkreetses organisatsioonis. Selle hinnangu ja otsustuse tegemise aluseks on siseaudiitori poolt tehtud töö, mille põhisisu ongi anda juhtkonnale kindlustunnet rakendatud meetmete tõhususe kohta. (Siseaudit... 2002: 13-14)

Viimasel ajal on püütud sisekontrolli süsteemi siduda sotsiaalse jätkusuutlikkusega. Liu (2018) on oma uurimuses välja toonud, et organisatsioonid ei ole selles valdkonnas olnud väga edukad, sest nad ei ole suutnud ettevõtte sotsiaalse vastutuse kontseptsiooni lisada ettevõtte sisekontrolli eesmärkidesse. Selleks, et edendada sotsiaalset jätkusuutlikkust ja parandada juhtkonna otsuste tegemise kvaliteeti töötatakse välja uus hübriidne mitmetasandiline otsuste mudel, et hinnata ettevõtte sotsiaalse vastutuse mõju sisekontrolli rakendamisele. Empiirilised tulemused näitavad, et sotsiaalse vastutusega seotud sisekontrolli süsteem võib olla parem strateegia kui esialgsete sisekontrolli eesmärkide säilitamine. Kohandades sisekontrolli süsteemi, et ühiselt edendada organisatsiooni säästva arengu eesmärke, tagada selle strateegia ning sisekontrolli eesmärkide järjepidevus, saab ettevõtte juhinduda sotsiaalse vastutuse juhtimise eesmärkide elluviimisest. Seega on võimalik sotsiaalse säästva arengu eesmärke realiseerida ja arvestatakse kõigi sidusrühmade huvidega organisatsioonis. (Liu 2018)

Paljud organisatsioonid erinevates riikides töötavad välja oma ala sisekontrolli süsteemi, võttes aluseks COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) sisekontrolli kontseptsiooni (COSO 2019). COSO loodi USA-s erasektori initsiatiivil, et käsitleda finantsaruandluse kvaliteedi ja tegelikkusele vastavuse küsimusi, mis olid põhjustatud ettevõtete pankrotistumisest ja nendes ettevõtetes läbiviidud auditite ning kontrollide tulemustest välisaudiitorite poolt (Siseaudit... 2002: 19-20).

1992. aastal avaldati COSO töö tulemusena sisekontrolli integreeritud raamistik (*Internal Control – Integrated Framework*) ja 1994. aastal selle lühendatud variant. CoCo (*The Canadian Institute of Chartered Accountants Criteria of Control Committee*) poolt 1994. aastal esitatud kontrolli juhendi põhimõtted on sarnased COSO poolt välja töötatud kontrollimudelile, kuid on Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (*The Institute of Internal Auditors*, edaspidi IIA) asjatundjate kinnitusel laiahaardelisem (Siseaudit... 2002: 19-20).

COSO ja CoCo põhimõtte järgi hinnatakse sisekontrolli süsteemi lähtudes viiest peamisest komponendist, vaadeldes organisatsiooni kõikide protsesside, üksuste kaupa lähtudes sisekontrolli kolmest põhieesmärgist (põhitegevuse, aruandluse ja vastavuse eesmärgid). Need viis sisekontrolli süsteemi komponenti on järgmised: kontrollikeskkond, riskide hindamine, kontrollitegevused, info ja kommunikatsioon ning seire (vt joonis 1). Jooniselt 1 on näha, et kõik eelnimetatud on omavahel seotud (Siseaudit... 2002: 20).



**Joonis 1.** COSO integreeritud sisekontrolli raamistik (Autori koostatud. Aluseks Siseaudit... 2002: 20).

Esimese komponendina välja toodud kontrollikeskkond loob aluse tõhusa sisekontrolli süsteemi toimimisele organisatsioonis. Kontrollikeskkonna loovad sellised olulised faktorid nagu organisatsiooni väärtushinnangud ja ausus, töötajate kompetentsus, juhtkonna

filosoofia ja juhtimisstiil, kohustused ja õigused, ka vastutustunne ning eetikanormid, personalipoliitika ja autoriteet. (Siseaudit... 2002: 20) Kontrollikeskkond kujundab üldise hoiaku organisatsioonis, sest see väljendab juhtkonna üldist suhtumist, teadmisi ning tegutsemist sisekontrolli alal ja selle tähtsustamist organisatsioonis (Siseaudit... 2002: 21). Selle teemaga haakub Ilie ja Riza (2018) uurimus, kus nad tõstavad esile organisatsioonikultuuri tähtsust ning leiavad, et organisatsioon peab läbi mõtlema, kuidas sisekontrolli süsteemi luua, et selle objektiks oleks iga juhtimisfunktsioon struktuuris, iga tegevus ja see oleks seotud iga töötaja vastutusega.

Efektiivse sisekontrolli süsteemi oluliseks komponendiks on riskide hindamine. Sellele eelneb eesmärkide määratlemine, mida tehakse erinevatel organisatsiooni tasemetel ning need integreeritakse omavahel selgelt seostatavate tegevuste tulemusena ühtseks visiooniks. Riskide hindamine on riskide identifitseerimine ja eesmärkide saavutamist takistavate ohtude analüüs, mis omakorda on aluseks edasistele tegevustele, mida nimetatakse riskide maandamiseks ehk juhtimiseks. Seega tegutsetakse viisil, kus identifitseeritud ohtude realiseerumisest tekkida võiv kahju oleks organisatsioonile võimalikult minimaalne. Sealjuures on tähtis, et oleks loodud mehhanismid, et riske jooksvalt vastavalt muutustele identifitseerida ja juhtida. (Siseaudit... 2002: 21)

COSO sisekontrolli raamistikku on kaasatud kontrollitegevused. Need kätkevad endas poliitikaid ja protseduure, mis aitavad tagada organisatsiooni juhtimist nii, nagu see juhtkonna poolt on kavandatud. Kontrollitegevused tagavad, et organisatsiooni eesmärkide saavutamist ohustavate riskide puhul rakenduvad vajalikud meetmed nende maandamiseks. Neid tegevusi kohtab organisatsiooni kõikidel tasemetel ja funktsioonides, nt erinevad autoriseerimised, kinnitamised ja aktsepteerimised, võrdlused, aruandlus ja tegevuste ülevaatused, varade kaitstus ning funktsioonide lahusus. (Siseaudit... 2002: 21) Seoses kõrgkoolide temaatikaga võib välja tuua Agyemangi ja Broadbenti (2015) uurimuse, mille keskmes oli juhtimisega seotud kontrollisüsteem. Selle olid välja arendanud ülikoolid ja nendega seotud sidusrühmad. Juhtimise kontrollisüsteeme peetakse olulisteks, sest need võimaldavad organisatsioonidel jälgida erinevate protsesside toimimist. Täpsemalt analüüsiti seda, kuidas ülikoolid arendavad oma sisemisi juhtimisega seotud kontrollisüsteeme vastuseks väliselt kehtestatud regulatsioonidele. Nagu uuringust selgub, siis on selles valdkonnas arenguruumi. (Agyemang, Broadbent 2015)

Neljanda komponendina saab välja tuua seire. Selle all mõeldakse protsessi, mis hindab sisekontrolli süsteemi toimimise kvaliteeti ajas. Seire teostatakse läbi pideva monitooringu, eraldiseisva siseauditi funktsiooni, sisemiste hindamiste või ühekordsete välisekspertide poolt sõltumatute hinnangute, kusjuures on võimalikud ka eelnimetatud tegevuste erinevad kombinatsioonid. Pidev monitooring toimub igapäevaste protsesside käigus, mille hulka kuuluvad juhtkonnapoolsed tegevuste ülevaated. Ühekordsete hindamiste ulatus ja sagedus sõltub peamiselt riskide hindamisest ja pideva monitooringuprotsessi tõhususest. Sisekontrolli puudujääkidest tuleb aru anda ülespoole. Oluline on rõhutada, et siseauditil on sisekontrolli süsteemi monitooringul kanda üks olulisemaid rolle. (Siseaudit... 2002: 22)

Sisekontrolli süsteemi läbivaks komponendiks on info ja kommunikatsioon. Sellega seoses on oluline asjakohast informatsiooni identifitseerida, koguda ja edastada sellisel kujul ja aja jooksul, mis võimaldab inimestel oma tööülesandeid normaalselt täita. Informatsiooni puhul ei peeta silmas üksnes sisemist, vaid ka välistest allikatest kogutud informatsiooni sündmuste, tegevuste või tingimuste kohta, mis on oluline juhtimisotsuste tegemiseks ja aruandluseks välistele osapooltele. (Siseaudit... 2002: 21)

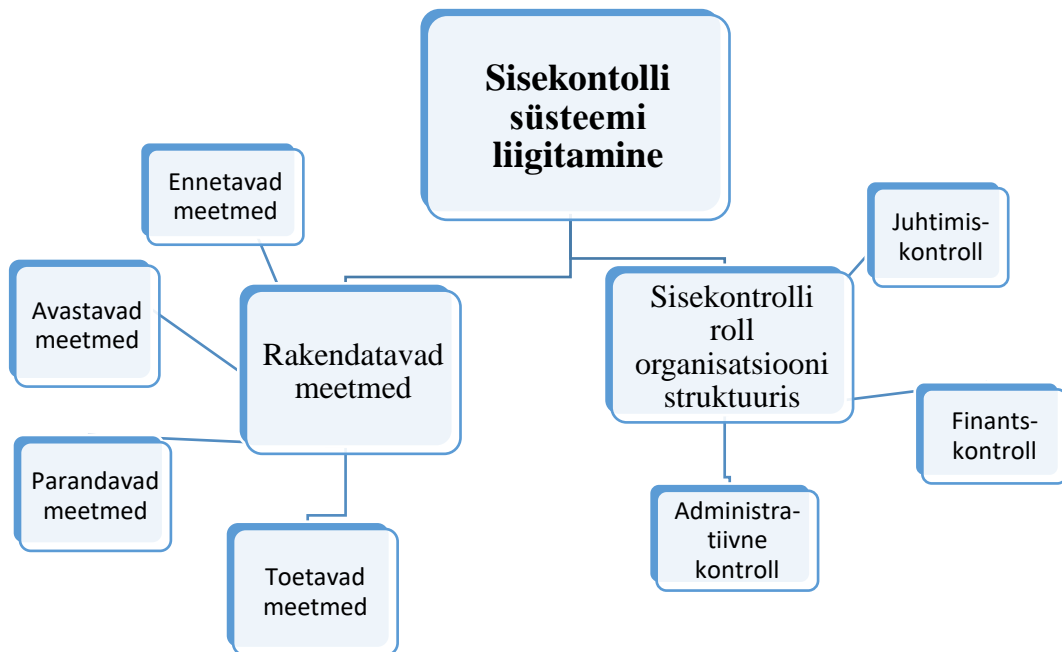
Tõhus kommunikatsioon toimib ülevalt alla, alt üles kui ka läbi organisatsiooni. Personal peab saama selge sõnumi tippjuhtkonnalt selle kohta, et vastutust kontrolli eest võetakse tõsiselt. Töötajad peavad mõistma oma rolli sisekontrolli süsteemis ning seda, kuidas üksikud tegevused on seotud ja seostatavad teiste tööga. Personali igal tasandil peavad olema asjakohased vahendid edastamiseks olulist informatsiooni ülespoole. Lisaks on vajalik toimiv tõhus kommunikatsioon väliste osapooltega ning organisatsioonide vaheline suhtlemine. (Siseaudit... 2002: 21-22)

Järgnevalt tuuakse välja sisekontrolli süsteemi liigitamise erinevad võimalused. Üheks võimalikuks variandiks on aluseks võtta süsteemis rakendatavad meetmed (vt joonis 2), mis jagunevad omakorda neljaks (Siseaudit... 2002: 13):

- ennetavad meetmed, mis on suunatud vigade ja pettuste ennetamisele (nt funktsioonide lahusus);
- avastavad meetmed, mis on suunatud normide ja tegelikkuse vaheliste hälvete avastamisele (nt projekti järelevalve, finantsaruandlus);
- parandavad meetmed, mis on suunatud olemasoleva olukorra parandamisele ja avastatud hälvete kõrvaldamisele (nt puuduste, vigade kõrvaldamine);



- toetavad meetmed, mis on suunatud eesmärkide saavutamisele, toimiva sisekontrolli süsteemi tugevdamisele ja lisakontrolli vajavatele valdkondadele (nt organisatsiooni kultuur).



**Joonis 2.** Sisekontrolli süsteemi liigitamine (Autori koostatud. Aluseks Siseaudit... 2002: 13).

Teine sisekontrolli süsteemi liigitus lähtub sisekontrolli rollist organisatsiooni struktuuris (vt joonis 2) (Siseaudit... 2002: 13):

- juhtimiskontroll;
- administratiivne kontroll;
- finantskontroll.

Juhtimiskontroll on organisatsiooni töökorraldus, mille moodustavad kõik plaanid, tegutsemisviisid, strateegiad, protseduurid ja tavad, mis on vajalikud organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks. (Siseaudit... 2002: 13)

Administratiivne kontroll sisaldab organisatsiooni siseseid protseduure ja dokumente, mis on seotud otsustamisprotsessiga. Need on reeglid organisatsiooni töötajatele, et suunata neid

ametlikult heakskiidetud tegevusele organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks. (Siseaudit... 2002: 13)

Finantskontroll kätkeb endas toiminguid ja dokumentatsiooni, mis puudutavad vara säilivuse tagamist, rahaliste dokumentide usaldusväarsust ja raamatupidamist ning finantsaruandlust (Siseaudit... 2002: 13).

Kui võrrelda sisekontrolli süsteemi liigitamise erinevaid võimalusi, siis tuleb tõdeda, et organisatsiooni toimimise aspektist võib mõlemat varianti oluliseks pidada. Kindlasti on oluline panustada toetavatesse meetmetesse, et parendada organisatsiooni üldist toimimist. Tähtsaks võib pidada ka finantskontrolli, aga inimfaktorist lähtudes võiks rohkem tähelepanu pöörata „pehmematele“ kontrollidele. Viimased aitavad omakorda kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele.

Sisekontrolli süsteemi tõhususe hindamiseks avalikus sektoris on Eestis kasutamist leidnud Rahandusministeeriumi poolt koostatud küsimustik (Sisekontrollisüsteemi ühtsed... 2011). Viimast kasutatakse kohandatud versioonis käesoleva magistritöö eesmärgi täitmiseks, et analüüsida Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteemi tõhusust.

Organisatsiooni sisekontrolli süsteemi hindamiseks peab koguma informatsiooni olemasoleva olukorra ja tegevuste kohta. See annab muuhulgas ka infot, milliseid kontrole on kavandatud/on olemas. (Siseaudit... 2002: 22-23)

Sisekontrolli süsteemi käsitledes ei saa üle ega ümber auditikomiteede tegevusest, mis omakorda seab seadusandlusest lähtuvaid kohustusi ka kõrgkoolidele. Vastavalt Audiitortevuse seaduse §-le 99 lg-le 1 on auditikomitee moodustamise kohustus avaliku huvi üksusel ja avaliku sektori üksuse enamusosalusega või valitseva mõju all oleval juriidilisel isikul, mille raamatupidamise või konsolideerimisgrupi raamatupidamise aastaaruandes toodud aruandeaasta näitajatest vähemalt kolm ületab alljärgnevaid näitajaid:

- 1) müügitulu või tulu – 14 000 000 eurot;
- 2) varad bilansipäeva seisuga kokku – 7 000 000 eurot;
- 3) keskmine töötajate arv – 200 inimest;
- 4) nõukogu liikmete arv – 8 inimest.

Audiitortevuse seaduse § 96 kohaselt on auditikomitee selle liikmed valinud, kinnitanud või nimetanud organi või isiku nõuandev organ raamatupidamise, audiitorkontrolli,

riskijuhtimise, sisekontrolli ja -auditeerimise, järelevalve teostamise ja eelarve koostamise valdkonnas ning tegevuse seaduslikkuse osas. Selle ülesandeks on jälgida ja analüüsida rahandusinformatsiooni töötlemist, riskijuhtimise ja sisekontrolli tõhusust ning raamatupidamise või konsolideeritud aruande audiitorkontrolli protsessi (Audiitortevuse seadus 2010, § 98 lg 1 p 1-3).

Auditikomitee liikmed valib ja kutsub tagasi nõukogu või selle puudumisel kõrgeim juhtorgan (Audiitortevuse seadus 2010, § 97 lg 1). Selle koosseisus peab olema vähemalt kaks liiget, kellest vähemalt üks peab olema raamatupidamise või auditeerimise asjatundja. Komitee liikmeskond tervikuna peab omama pädevust valdkonnas, milles auditeeritav üksus tegutseb. Auditikomitee liikme valimiseks on vajalik tema kirjalik nõusolek. (Audiitortevuse seadus 2010, § 97 lg 3)

Samas ei tohi auditikomitee liikmeks olla selle organisatsiooni, mille tegevust komitee käsitleb, igapäevast tegevust juhtima ja tehinguid tegema õigustatud isik, prokurist, siseaudiitor ega audiitorkontrolli teostav isik (Audiitortevuse seadus 2010, § 97 lg 4). Enamik auditikomitee liikmetest, nende hulgas auditikomitee esimees, peavad olema auditeeritavast üksusest sõltumatud, välja arvatud juhul, kui kõik auditikomitee liikmed on ühtlasi selle moodustanud organi liikmed (Audiitortevuse seadus 2010, § 97 lg 4<sup>1</sup>).

Kui käsitleda sisekontrolli süsteemi arenguvõimalusi kõrgkoolides, siis on heaks näiteks Popescu ja Dascalu (2012) uurimus. See põhineb andmetel, mis on saadud kirjanduse põhjal sisekontrolli rakendamise kohta Rumeenia avaliku sektori ülikoolides. Analüüsitakse sisekontrolli süsteemide eeskirjade nõudeid ning kõrghariduse kvaliteedi tagamise nõudeid. Kokkuvõttes leiavad autorid, et kontrollnimekirjade korrapärane kasutamine kontrolliprotsesside ülevaatamiseks võib olla asjakohane tegevus ja aidata tuvastada vigu, kuid alati ei ole kõik nõuded õigustatud. Oluline on see, et ülikoolid töötaksid välja ja säilitaksid tervikliku riskijuhtimise programmi, et kaitsta organisatsiooni ja tagada selle ellujäämine huvirühmade jaoks. Kvaliteedihindamise lähenemisviisid ei ole selles suhtes piisavad. Nagu kirjanduse analüüs näitab, siis lahendatakse probleem sageli formaalselt. Selle olukorra parandamiseks on oluline koolitada riskijuhtimisega seotud juhatuse liikmeid, osakondade juhte ja töötajaid. Autorid leiavad, et tulevikus peaks määratlema ülikooli riskitegurite mudeli ning välja töötama ülikoolide sisekontrolli riskijuhtimisvahendid. (Popescu ja Dascalu 2012)

Sarnaselt eelmisele uurimusele käsitleb Cenar (2016) Rumeenia avalik-õiguslike ülikoolidega seotud probleemkohti, mis on seotud sisekontrolli süsteemiga. Antud juhul puudutab see ülikooli osakondi, sest nende tegevusega on seotud mitmeid riske, mida on vaja hoida kontrolli all, kasutades selleks erinevaid juhtimismeetodeid. Samuti on see uurimus lähtepunktiks ülikooliharidusega seotud riskide tundlikkuse küsimuse lahkamisel, sest sisekontrolli süsteemi juurutamisele järgneb hiljem "täiuslikkuse" etapp, et muuta see veelgi tõhusamaks. Uurimuse kokkuvõtteks võib välja tuua, et ülikoolide osakondade juhid peaks olema muutuste edendajad, võimaldama läbipaistvust ja võtma vastutust selle organisatsioonilise struktuuri riskide eest. Nad peavad mõistma, et riske ei ole võimalik vältida, kuid neid saab hoida vastuvõetaval tasemel. Samas tuuakse välja, et ülikoolide ja nende osakondade riskijuhtimise protsess on alles algusjärgus. Siiski on väga tähtis, et see saaks järk-järgult ülikoolide juhtimissüsteemi osaks. (Cenar 2016)

Mõneti äärmusliku näitena võib välja tuua Donetskaia uurimuse (2017) Venemaa ülikoolide kohta, mille põhjal saab väita, et korruptsioon on seal kõrgema hariduse omandamisel igapäevane nähtus. Teema analüüsimiseks küsiti 2013/2014. õppeaastal üliõpilaste arvamusi altkäemaksu taseme kohta Venemaa kõrghariduses. Kui välja tuua täpsemad uuringu tulemused, siis 20,6 protsenti Venemaa Föderatsiooni kõrgharidusasutustest seisis silmitsi väga kõrge korruptsiooni tasemega, pooltes anti altkäemaksu suhteliselt sageli ja ainult 28,8 protsendil ülikoolidest oli keskmine või madal altkäemaksu tase. (Donetskaia 2017) Seega on Venemaa ülikoolides sisekontrolli süsteemide välja töötamisel ja rakendamisel palju arenguruumi.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et lisaks Eestile on sisekontrolli süsteemi tõhustamise ja arendamise teema aktuaalne ka teistes riikides. Eelnevatele näidetele tuginedes võib Rumeenia kõrgkoolidele anda sisekontrolli aspektist lähtudes positiivsema hinnangu kui Venemaa kõrgharidust andvatele õppeasutustele. Siiski on ka Rumeenias selles valdkonnas arenguruumi, sest riskijuhtimise protsess ei toimi tõhusalt. Samas tuuakse välja, et kontrollnimekirjade korrapärane kasutamine kontrolliprotsesside ülevaatamiseks võib olla asjakohane tegevus ja aidata tuvastada vigu, kuid alati ei ole kõik nõuded õigustatud. Viimane väide on mõnest aspektist lähtudes eriarvamusi tekitav, sest siinkohal on kindlasti määravaks faktoriks inimeste kohusetunne ja tahe panustada organisatsiooni eesmärkide saavutamisele. Samuti ei saa tähelepanuta jätta ülikooli osakondi, sest nende tegevusega on seotud mitmeid riske, mida on vaja hoida kontrolli all. Positiivne oleks see, kui ülikoolide

osakondade juhid panustaks rohkem sisekontrolli süsteemi tõhusasse toimimisse. Tundub, et see temaatika on aktuaalne ka Eesti kontekstis. Kindlasti võiks sisekontrolli süsteemi laiemas plaanis siduda sotsiaalse jätkusuutlikkusega, kuigi Liu hinnangul ei ole organisatsioonid selles valdkonnas veel edukad olnud.

Paljud organisatsioonid erinevates riikides töötavad välja oma ala sisekontrolli süsteemi, võttes aluseks COSO sisekontrolli kontseptsiooni. See seob viis sisekontrolli süsteemi komponenti ühtseks tervikuks, moodustades integreeritud sisekontrolli raamistiku. See võetakse aluseks ka antud magistritöö empiirilises osas uuringu läbiviimiseks, et analüüsida Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteemi tõhusust. Sealjuures leiab selle raames käsitlemist ka auditikomiteede temaatika, mille seadusandlikud alused olid eelnevalt välja toodud.

### **1.3. Siseauditi osa sisekontrolli süsteemis**

#### **1.3.1. Siseauditi mõiste ja olemus**

Siseauditi funktsioon on loodud selleks, et aidata organisatsiooni toimivate kontrollide säilitamisel, hinnates nende efektiivsust ja tõhusust ning soodustades nende jätkuvat täiustamist. Siseauditit, mis arvestab olemasolevaid riske ja suudab eesmärkide saavutamiseks toimivat sisekontrolli süsteemi hinnata, saab käsitleda korporatiivse juhtimiskultuuri elemendina.

Kui ajas tagasi minna, siis auditi mõiste pärineb ladinakeelsest sõnast „auditare“, mis tähendab otsetõlkes „kuulamine“. See oli tuntud juba vanal ajal, kui eksisteeris Assüüria riik, Vana-Egiptuse riik ja ka Karl Suure valitsemisajal. Audit sai tänapäevase tähenduse 1929. aastal majanduskriisi ajal USA-s, kui organisatsioonid pidid maksma suuri summasid välisaudiitoritele, kes kinnitasid kõigi börsil noteeritud ettevõtete raamatupidamisaruandeid. Ajapikku suurenes vajadus siseaudiitorite järele ja nad hakkasid mõtlema oma praktiliste tegevuste standardiseerimisele. Seepärast loodi 1941. aastal Rahvusvaheline Siseaudiitorite Instituut (*the Institute of Internal Auditors*), millega liitusid Suurbritannia, Rootsi, Norra, Taani ja teised riigid. Praeguseks on sellega liitunud üle 120 riigi. (Ilie, Riza 2018:47-48).

Siseaudiitorid on vastutavad selle eest, et näha organisatsiooni ohustavaid riske oma tegevuse kujundamisel ning omanikele ja juhtkonnale kindluse andmiseks. Seega peavad siseaudiitorid töötama keskkonnas, kus siseauditi tegevus on järjepidevalt suunatud organisatsiooni, funktsiooni, protsessi või toodet ohustavatele riskidele. Tulemuseks on riskipõhiselt tegutsev siseauditi funktsioon. Selle ülesandeks on anda hinnang sisekontrollide toimimise efektiivsusele organisatsioonis, kusjuures peetakse silmas sisemisi kontrole laiemalt, mitte ainult raamatupidamiskontrolle finantsinformatsiooni kajastamisel ja raporteerimisel. (Siseaudit... 2002: 7) Siseaudiitori kutsetegevus on oma olemuselt organisatsioonisisene protsess (Audiitortegevuse seadus 2010, § 71 lg 2). Ilie ja Riza (2018) toovad oma uurimuses välja, et audiitor peaks teadma ja mõistma organisatsiooni kultuuri ja sisekontrolli süsteemi, et ta saaks kindlaks teha ja hinnata riske, mis on omased auditeeritavale organisatsioonile. Samal seisukohal on ka Wang ja Li (2011), kes leiavad, et kaasaegse riskipõhise auditeerimise käigus peaks arvestama auditeerimiskeskonnaga.

Siinkohal on asjakohane selgitusena välja tuua, et siseauditi funktsioon on osakond, allüksus, konsultantide rühm või muu isik, kes osutab sõltumatult ja objektiivselt kindlust ning nõu andvaid teenuseid, mis on kavandatud lisama väärtust organisatsiooni tegevusele ja seda täiustama. Siseauditi funktsioon aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele, kasutades süsteemset ja korrapärast lähenemist, et hinnata ning täiustada valitsemise, riskijuhtimise ja kontrolliprotsesside mõjusust. (Rahvusvahelised... 2017)

Sarnaselt eelpool välja toodud sisekontrolli mõistele, sõnastati ka siseauditi mõiste Eestis esmakordselt 2000. aastal Riigikogu poolt vastu võetud Vabariigi Valitsuse seaduse ning riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seaduses. Vastavalt selle §-le 92<sup>2</sup> on siseaudit tegevus, mille käigus hinnatakse ja analüüsitakse täidesaatva riigivõimu asutuses sisekontrolli süsteemi olemasolu, tema tõhusust ja vastavust õigusaktides kehtestatud nõuetele. Siseauditi korraldamise eest vastutab täidesaatva riigivõimu asutuse juht. Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskirja, milles sätestatakse ka aruandluse kord, kehtestab Vabariigi Valitsus. Siseauditi läbiviimiseks nimetatakse siseauditi eest vastutav isik ja vajadusel moodustatakse vastav struktuuriüksus valitsusasutuse või valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juhi vahetus alluvuses. Siseauditi läbiviija on siseaudiitor. Nimetatud seaduse § 92<sup>3</sup> järgi analüüsib Rahandusministeerium valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseauditi korraldust ning teeb valitsusasutustele ja

valitsusasutuste hallatavatele riigiasutustele ettepanekuid sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseauditi tõhustamiseks.

10 aastat hiljem vastu võetud Audiitortevuse seadus sätestab, et siseaudiitori kutsetevuse standardid on *IIA* põhimõtete järgi ja rahvusvaheliste siseauditeerimise standardite alusel koostatud standardid (Audiitortevuse seadus 2010, § 70 lg 1).

Antud teema kontekstis saab oluliseks pidada 2011. aastal vastu võetud Rahandusministri määrust nr 57 „Siseaudiitori kutsetevuse standardite kehtestamine“, mis kehtestas siseaudiitori kutsetevuse standardid, tuues eraldi lisadena välja siseauditeerimise definitsiooni ja eetikakoodeksi ning siseauditeerimise standardid. Hetkel kehtib muudetud kujul 24.04.2017.a jõustunud redaktsioon.

Siseauditi määratlus, millest lähtub ka 2000. aastal loodud Eesti Siseaudiitorite Ühing (Ühingust 2019) pärineb *IIA*-lt, sest Euroopa Komisjon otsustas, et viimase poolt koostatud standardid on kohaldatavad kõikidele Euroopa Liidu liikmesriikidele ja *IIA* siseauditi definitsioon tuleks igas liikmesriigis tervikuna vastu võtta, välja arvatud siis, kui eksisteerivad tungivad siseriiklikud põhjused seda mitte teha.

Vastavalt *IIA* 2019. aastal kehtivale määratlusele on siseauditeerimine sõltumatu, objektiivne, kindlust ja nõu andev tegevus, mis on kavandatud väärtuse lisamiseks ja organisatsiooni tegevuse täiustamiseks. See aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele kasutades süsteemset ja korrakohast lähenemist hindamaks ja täiustamaks riskide juhtimise, kontrolli- ja valitsemisprotsesside mõjusust. (Siseauditi missioon, aluspõhimõtted ja definitsioon 2019)

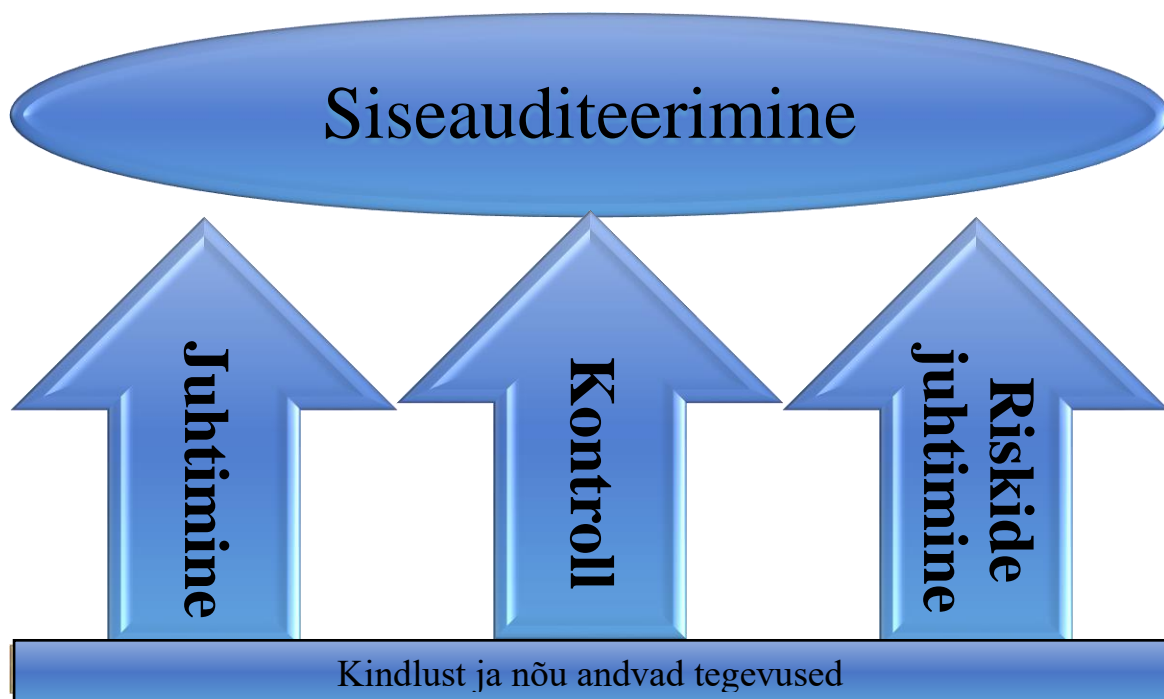
Kui võrrelda *IIA* kõige uuemat definitsiooni varaseimatega, siis erinevus seisneb selles, et algselt oli siseauditi mõiste tähendus piiritletud finantsküsimumstega. Aja jooksul on siseauditeerimise mõiste tähendus laienenud, kaasates riskide hindamist, juhtimise tulemuslikkust ja juhtimisprotsesse. (Asare 2009: 15) Kaasaegne *IIA* siseauditi määratlus pärineb 1999. aastast. Selle järgi oli siseauditeerimine sõltumatu, objektiivne kindlust ja nõu pakkuv tegevus, mille eesmärgiks oli lisada väärtust ja parendada organisatsiooni tegevusi (Asare 2009: 16). Tänapäevase lähenemise on omaks võtnud ka Ilie ja Riza (2018), kes toovad oma uurimuses välja, et siseauditi üldine eesmärk on tagada, et organisatsiooni sisemised juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimiksid vastavalt kehtivatele eeskirjadele ning tehtud toimingud oleksid ilma oluliste vigadeta. Nad rõhutavad ka seda, et sisekontrolli

süsteemi rakendamise ning seire ja siseauditi funktsiooni tõhusa toimimise eest peab vastutama juhtkond.

Nagu juba eelnevalt mainitud, siis Eesti seadusandlus lähtub *IIA* põhimõtetest ja sellega seoses võeti 2010. aastal eraldi õigusaktina vastu Audiitortevuse seadus, mida võib ühtlasi pidada antud valdkonnas Eesti mastaabis üheks tähtsaimaks nurgakiviks. See sätestab siseaudiitoritele esitatavad nõuded, siseaudiitorite tegevuse õigusliku aluse, siseaudiitorite õiguse kutsetegevusele ja siseaudiitorite kutsetegevuse kvaliteedi järelevalve teostamise alused. Selle õigusakti § 71 lg 1 sätestab, et siseaudit on siseaudiitori kutsetegevus, mille objektiks on kriteeriumide alusel korraldatud protsessid, nende juhtimine ja kontroll, või mis on suunatud kontrolli objektiks oleva tehingu kontrollikriteeriumidena määratletud õigusaktile vastavuse kindlaks tegemisele või mittevastavuse tuvastamisele. Siseaudiitori eemärgiks on võimaldada kogutud tõendusmaterjali põhjal siseaudiitori aruandes avaldada ettenähtud kasutajale üldistavas jaatavas või eitavas vormis arvamust (Audiitortevuse seadus 2010, § 71 lg 2).

Asare (2009: 19) on selgitanud siseauditi rolli avalikus sektoris kolme elemendi abil (vt joonis 3). Need kolm sammast sisaldavad riskide juhtimist, kontrolli ja juhtimisprotsesse (Asare 2009: 19-20). Siseauditi definitsiooni järgi on paljudes maailma piirkondades organisatsiooni juhtimine omandanud lisatähendust ning oluliseks peetakse seda, et oleks olemas kontrollimehhanismid riskide juhtimiseks. Nagu kinnitab teaduslik uuring (Caratas, Spatariu 2014), siis uuema käsitluse järgi suurendab siseaudit ettevõtte väärtust ja aitab saavutada selle eesmäärke. See annab positiivse panuse organisatsiooni edusse, võideldes pettuste vastu, hinnates riske, teostades kontrolli finantsvaldkonnas, kaitstes organisatsiooni vara, tagades andmete turvalisuse ja parandades kontrollistrateegiaid. (Caratas, Spatariu 2014)





**Joonis 3.** Siseauditi kolm sammast avaliku sektori organisatsioonides (Asare 2009: 20).

Kui võtta vaatluse alla siseauditi liigitamine, siis teoorias võib siseauditit kui tegevust selle valdkondade järgi ühe võimaliku klassifikatsiooni alusel eristada järgmiselt (Siseaudit... 2002: 17):

- finantsaudit – analüüsib ja annab hinnangu raamatupidamis- ja finantsaruannetele ning nendega seotud teabe õigsusele;
- tulemusaudit – auditeeritava tegevuse säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe hindamine;
- vastavuse audit – analüüsitakse ja hinnatakse organisatsiooni tegevuse vastavust püstitatud eesmärkidele, kooskõlastatud protseduurireeglitele, eeskirjadele ja juhenditele ning kehtivatele seadustele ja teistele õigusaktidele;
- tegevuse audit – analüüsitakse ja hinnatakse organisatsiooni kitsamaid alategevusi, protsesse jms.

Erinevates allikates esitatud auditite klassifikatsioonid erinevad mõnikord oluliselt, kuid kaheks põhiliigiks võib pidada finantsauditit ja tulemusauditit. Kahe eelnimetatu võrdluses võib välja tuua sisulise erinevuse. Finantsauditi puhul audiitorid kinnitavad olemasolevat informatsiooni, kuid tulemusauditi tulemusena toodetakse uut informatsiooni (Siseaudit... 2002: 17). Tulemusauditi puhul keskendutakse mõjususele, kuid finantsaudiitorid asetavad rõhu raamatupidamise õigsusele ja aususele. Erinevuseks on ka see, et tulemusauditi puhul

on hindamiskriteeriumid subjektiivsemad võrreldes finantsauditiga. (Tulemusauditi... 2001: 22). Praktikas on raske leida nn „puhast“ auditi klassifikatsiooni alusel eristatavat auditit, kuna siseauditi läbiviimisel ja soovitude väljatoomiseks tegelikus töös on kontrollikeskkonna hindamisel vajalik erinevate tegevuste auditeerimine, mis reeglina koosneb nii finantside, tulemuste kui ka vastavuste auditeerimisest ja ülevaatusest (Siseaudit... 2002: 17).

Siseauditi mõiste puhul lähtutakse antud magistritöös *IIA* ja Eesti Siseaudiitorite Ühingu poolt kehtestatud määratlusest, mille järgi on siseauditeerimine sõltumatu, objektiivne, kindlust ja nõu andev tegevus, mis on kavandatud väärtuse lisamiseks ja organisatsiooni tegevuse täiustamiseks. See aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele kasutades süsteemset ja korrakohast lähenemist hindamaks ja täiustamaks riskide juhtimise, kontrolli- ja valitsemisprotsesside mõjusust. (Siseauditi missioon, aluspõhimõtted ja definitsioon 2019)

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et siseaudit on üks osa sisekontrolli süsteemist. Siseauditi funktsioon ei saa eksisteerida organisatsioonis eraldi selle eesmärkidest ja seega peab toetama läbi oma tegevuse strateegiliste eesmärkide saavutamist. Aja jooksul on siseauditi mõiste teinud läbi suure arengu, käies kaasas muutustega ühiskonnas. Kui võrrelda *IIA* kõige uuemat definitsiooni varaseimatega, siis erinevus seisneb selles, et algselt oli siseauditi mõiste tähendus piiritletud finantsküsimumustega. Siseauditeerimise mõiste tähendus on aja jooksul laienenud, kaasates riskide hindamist, juhtimise tulemuslikkust ja juhtimisprotsesse.

### **1.3.2. Siseauditi ülesanded avalik-õiguslikes kõrgkoolides**

Siseaudit on kõrgkooli sisekontrolli osaks olev tegevus, mille viib läbi siseaudiitor või siseauditi büroo eesmärgiga anda rektorile sõltumatu hinnang õppeasutuse sisekontrolli, aruandluse ja tegevuse tulemuslikkuse kohta ning tagada talle õigeaegne ja objektiivne teave kehtestatud nõuetest kõrvalekallete ja ressursside kasutamise seaduslikkuse, säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe põhimõtete rikkumiste kohta.

Kõigepealt võetakse antud magistritöö fookuspunkti silmas pidades selles alapeatükis vaatluse alla avalik-õigusliku kõrgkooli mõiste selgitamine. Sellest lähtuvalt on oluline välja tuua, et kõrghariduse üldised õiguslikud alused kajastuvad erinevates dokumentides.

Eesti Vabariigi haridusseaduse ülesanne (§ 1) on õiguslikult tagada haridussüsteemi kujunemine, toimimine ning areng. Selle õigusakti järgi (§ 2 lg 5) on haridusel järgmised tasemed: 1) alusharidus; 2) põhiharidus (hariduse I tase); 3) keskharidus (hariduse II tase); 4) kõrgharidus (hariduse III tase). Igale haridustasemele kehtestatakse nõuded, mida nimetatakse riigi haridusstandardiks. Riigi haridusstandardid esitatakse riiklikes õppekavades. (Eesti Vabariigi haridusseadus 1992, § 2 lg 6)

Alates 2002/2003. õppeaastast on kõrgharidussüsteem kolmeastmeline, järgides Euroopa kõrgharidusruumi bachelor-master-PhD mudelit. Seejuures toimub kõrghariduse omandamine ülikoolis rakenduskõrgharidus-, bakalaureuse-, magistri- ja doktoriõppes. Rakenduskõrgharidusõpe võib toimuda ka rakenduskõrgkoolis või mõnes kutseõppeasutuses. Rakenduskõrgkoolis võib toimuda ka magistriõpe. Omandivormilt jagunevad õppeasutused riiklikeks, avalik-õiguslikeks ja eraõiguslikeks. (Kõrgharidus 2019)

Riigikogu ainupädevusse kuulub avalik-õigusliku ülikooli asutamise, ühinemise, jagunemise ja tegevuse lõpetamise otsustamine (Eesti Vabariigi haridusseadus 1992, § 5 lg 1 p 3). Vabariigi Valitsuse pädevusse kuulub õppeasutustele kõrgharidustaseme õppe läbiviimise ning vastavate akadeemiliste kraadide ja diplomite väljastamise õiguse andmine (Eesti Vabariigi haridusseadus 1992, § 5 lg 2 p 10). Eesti Vabariigi haridusseaduse §-i 5 lõike 2 punkti 7 alusel kehtestati kõrgharidusstandard, mis võeti vastu 18.12.2008.a Vabariigi Valitsuse määrusega nr 178. Hiljem on seda mitmel korral ajakohastatud, viimased muudatused jõustusid 01.08.2018.a.

Kõrgharidusstandard on alusdokument kõrghariduse omandamist võimaldavatele õppeasutustele kõrgharidustaseme õppe läbiviimise õiguse andmisel, institutsionaalsel akrediteerimisel ning õppekavagruppide kvaliteedi hindamisel (Kõrgharidusstandard 2008, § 1 lg 4). Kõrgharidusstandard kehtib kõrgharidustaseme kõikidele astmetele ja õppevormidele, olenemata õppeasutuse õiguslikust seisundist (Kõrgharidusstandard 2008, § 1 lg 2). Selle standardiga kehtestatakse kõrgharidustasemel toimuvale õppele mitmesugustest aspektidest lähtudes ühtsed nõuded, mis puudutavad õppekavasid, õpinguid, lõputööd või lõpueksamit, kõrgharidustaseme õppe eesmäärke ja saavutatavaid õpiväljundeid ning õppe kogumahtu (§ 1 lg 1 p 1-2). Samuti on paika pandud õppejõududele esitatavad üldnõuded ja erinõuete kehtestamise põhimõtted, sealhulgas õppejõudude teaduslikule, pedagoogilisele ja erialasele kvalifikatsioonile esitatavate nõuete kehtestamise põhimõtted (Kõrgharidusstandard 2008, § 1 lg 1 p 3). Kõrgharidusstandardi lisas 2 on välja toodud

õppevaldkondade, õppesuundade ja õppekavarühmade loetelu, mille aluseks on rahvusvaheline ühtne hariduse liigitus ISCED-F 2013. Lisa 3 sisaldab õppekavagruppe, milles konkreetsel õppeasutusel on õigus õpet läbi viia ning vastavaid akadeemilisi kraade ja diplomeid väljastada, ning diplomite ja akadeemiliste kraadide nimetused. Õppekavagruppide ja õppekavarühmade vastavustabeli leiab lisast 4.

Haridus- ja teadusministeerium annab oma panuse haridussüsteemi arendamisse, korraldades hariduse riiklike arenguprogrammide väljatöötamist ja elluviimist (Eesti Vabariigi haridusseadus 1992, § 6 lg 1) ning tagades järelevalve kaudu riigi haridusstandardi järgimise ja kvaliteetse hariduse kättesaadavuse kogu riigi territooriumil (Eesti Vabariigi haridusseadus 1992, § 6 lg 2 p 2<sup>1</sup>). Ülikoolide õigusliku seisundi kehtestavad Ülikooliseadus ja nende põhikirjad (Eesti Vabariigi haridusseadus 1992, § 23 lg 2). Ülikooliseaduse kehtiva redaktsiooni lõpuajaks on 31.08.2019.a. Alates 01.09.2019.a jõustub Kõrgharidusseadus, mis sätestab kõrgharidustaseme õppe korraldamise alused, õigused ja kohustused kõrgharidustasemel õppimiseks ning kõrgharidustaseme õpet korraldavate õppeasutuste tegevuse alused (Kõrgharidusseadus 2019, § 1 lg 1 p 1-3).

Avalik-õigusliku kõrgkooli mõiste puhul lähtutakse antud magistritöös Ülikooliseaduses kehtestatud määratlusest, sest antud õigusakt reguleerib Tartu Ülikooli, Tallinna Tehnikaülikooli, Tallinna Ülikooli, Eesti Maaülikooli, Eesti Kunstiakadeemia ning Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia tegevust. Seda seadust kohaldatakse Tartu Ülikoolile ja Tallinna Tehnikaülikoolile niivõrd, kuivõrd vastavalt Tartu Ülikooli seadus ja Tallinna Tehnikaülikooli seadus ei sätesta teisiti. (§ 3 lg 1) Erinevalt avalik-õiguslikest ülikoolidest kohaldatakse eraülikoolide puhul Ülikooliseadust niivõrd, kuivõrd erakooliseadus ei sätesta teisiti (§ 3 lg 2).

Ülikooliseaduse kohaselt (§ 4 lg 1) on ülikool õppe-, loome- ning teadus- ja arendusasutus, kus toimub kõrgharidusstandardile vastav õpe kõrgharidustaseme kolmel astmel. Doktoriõpe põhineb positiivselt evalveeritud teadus- ja arendustegevusel. Ülikooli ülesanne (§ 4 lg 2) on edendada teadusi ja kultuuri, osutada ühiskonnale vajalikke õppe- ja teadus- ning muul loometegevusel põhinevaid teenuseid ning kujundada üliõpilastest vastutustundlikke ja algatusvõimelisi kodanikke.

Õigusliku seisundi poolest (Ülikooliseadus 1995, § 9 lg 1) on kõrgkool käesoleva magistritöö raames avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb Ülikooliseaduse, teiste

õigusaktide ja oma põhikirja alusel. Ülikooliseaduse kohaselt (§ 9 lg 2) kinnitab põhikirja ülikooli nõukogu ja ülikooli õigusvõime tekib tema põhikirja kinnitamise hetkest.

Ülikooliseadus (§ 19 lg 1) sätestab, et kõrgkooli struktuuri, selle kujundamise ja muutmise korra sätestab ülikooli põhikiri, lähtudes Ülikooliseadusest, ülikooli eesmärkidest, tegevuse ulatusest ja iseärasustest ning võimaluse korral regionaalsetest vajadustest. Ülikooli struktuuriüksuste tegevuse alused määratakse selle nõukogu kinnitatud põhimäärustega (Ülikooliseadus 1995, § 19 lg 2). Ülikooli põhikirjas nimetatud struktuuriüksusi juhivad selle põhikirjas või struktuuriüksuse põhimäärusega sätestatud kollegiaalsed otsustuskogud ja valitavad või nimetatavad töötajad (Ülikooliseadus 1995, § 19 lg 1).

Kõrgkoolil on kohustus tagada, et kõrghariduse kvaliteediagentuur või temaga kooskõlastatult välisriigi pädev kvaliteediagentuur viib ülikooli institutsionaalse akrediteerimise läbi vähemalt korra seitsme aasta jooksul (Ülikooliseadus 1995, § 12 lg 1). Institutsionaalne akrediteerimine on välishindamine, mille käigus hinnatakse ülikooli juhtimise, töökorralduse, õppe- ja teadustegevuse ning õppe- ja uurimiskeskonna vastavust õigusaktidele, ülikooli eesmärkidele ja arengukavale. Tegu on tagasisidestava hindamisega, kus rahvusvaheline hindamiskomisjon analüüsib kõrgkooli enesehindamise aruannet ja hindamiskülastusel saadud infot aluseks võttes selle tugevusi ja nõrkusi ning annab soovitusi parendustegevusteks ja nende elluviimiseks. (Institutsionaalne akrediteerimine 2019) Sarnaselt institutsionaalsele akrediteerimisele hinnatakse vähemalt korra seitsme aasta jooksul või kõrghariduse kvaliteediagentuuri otsusel lühema tähtaja jooksul ka õppekavagrupi kvaliteeti (Ülikooliseadus 1995, § 12<sup>2</sup> lg 1).

Ülikooliseaduse järgi (§ 52 lg 2) kontrollivad kõrgkooli majandustegevust ülikooli nõukogu määratud korralised ja erakorralised revisjonid. Vastavalt selle seaduse §-le 52 lõikele 1 on sätestatud, et Riigikontroll kontrollib ülikooli tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele. Haldusjärelevalvet ülikooli tegevuse õiguspärasuse üle teostab Haridus- ja Teadusministeerium. Riiklikul järelevalveorganil on õigus kaasata haldusjärelevalve teostamisele eksperte. (Ülikooliseadus 1995, § 53) Lisaks näeb Audiitortegevuse seadus ette, et raamatupidamise aastaaruandele annab hinnangu vandeaudiitor või välisaudiitor.

Järgnevalt käsitletakse siseauditi temaatikat avalik-õiguslikes kõrgkoolides. Oluline on rõhutada, et siseauditeerimine on sõltumatu, objektiivne, kindlust ja nõu andev tegevus, mis on kavandatud lisama väärtust kõrgkooli tegevusele ja täiustama riskijuhtimise, kontrolli- ja

valitsemisprotsesside mõjusust. Eesmärk on kasvatada ja hoida kõrgkooli väärtust, tagades riskipõhise ja objektiivse kindluse andmise, nõuanded ning tervikvaate. Siseaudit annab juhtkonnale küllaldase kindlustunde selle kohta, kas organisatsiooni sisekontrollisüsteemid on asjakohased ja tõhusad.

Siseauditi funktsioon peab hindama organisatsiooni valitsemisprotsesse, mis on seotud alljärgneva, ja andma asjakohaseid soovitusi nende parendamiseks (Rahvusvahelised... 2017):

- strateegiliste ja tegevusalaste otsuste vastuvõtmine;
- järelevalve riskijuhtimise ja kontrollide üle;
- organisatsioonis asjakohaste väärtuste ja eetika edendamine;
- organisatsioonis mõjusa tulemusjuhtimise tagamine;
- riskide ja kontrolliga seotud informatsiooni edastamine organisatsiooni asjakohastele üksustele;
- tegevuse koordineerimine ja teabevahetus kõrgema juhtorgani, sise- ja välisaudiitorite, teiste kindlusandjate ning juhtkonna vahel.

Mis puutub siseauditi ülesannetesse, siis on need järgmised (Siseaudit... 2002: 16-17):

- 1) analüüsida riske, mis võivad mõjutada organisatsiooni tegevuse ja selle sisekontrolli süsteemi efektiivsust, selle alusel määratleda oma tegevuse prioriteedid ja koostada tööplaanid;
- 2) tuvastada organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks rakendatud juhtimis- ja kontrollimeetmeid, hinnata nende tulemuslikkust, säästlikkust ja efektiivsust ning avaldada arvamust nende meetmete piisavuse, töökindluse ja vajalikkuse kohta;
- 3) teavitada juhtkonda oma tähelepanekutest ja järeldustest ning, kui vaja, anda soovitusi olukorra parandamiseks, juhtimis- ja kontrollimeetmete täiustamiseks või uute rakendamiseks;
- 4) eelloetletud tegevuste tulemusena suurendada organisatsiooni juhtkonna kindlustunnet, et rakendatavad juhtimis- ja kontrollimeetmed on suunatud organisatsiooni ette seatud eesmärkide saavutamisele ja väärtuse lisamisele, on küllaldased ja mitte üleliigsed.

Siseauditi objektiks võivad olla kõik organisatsiooni süsteemid, protsessid, toimingud, funktsioonid ja tegevused. Objekti valik oleneb sisekontrolli hindamisest ja/või juhtkonna vajadusest.

Siseaudiitor hindab kontrollisüsteemide asjakohasust ja tõhusust veendumaks, et ressursse kasutatakse säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt ning tegevused ja otsused on asjakohased,

eesmärgipärased ja seaduslikud. Sisekontrollisüsteemide loomise ja toimimise eest vastutab juhtkond. Hästi toimivad kontrollisüsteemid aitavad riske maandada ja eesmärgi saavutada.

Mis puutub siseaudiitori kutsetegevusesse, siis on oluline järgida eetikakoodeksi põhimõtteid ning ühtseid rahvusvahelisi IIA standardeid ja tegevusjuhendeid. 2017. aastal mindi üle tegevusjuhenditelt (*practice advisories*) rakendussuunistele (*implementation guides*). (IIA standardid ja juhendid... 2019)

Eetikakoodeksis on välja toodud, et selle eesmärk on edendada siseaudiitori kutseala eetilist kultuuri. Nimetatud koodeks on siseaudiitori kutseala jaoks vajalik ja sobiv, sest kutseala rajaneb usaldusel, mis tugineb selle objektiivsel kindlustandval tööal valitsemise, riskide juhtimise ja kontrolliprotsesside vallas. (Eetikakoodeks 2019)

Eetikakoodeks sisaldab kahte olulist komponenti (Eetikakoodeks 2019):

- 1) põhimõtteid, mis on olulised siseaudiitori kutseala ja praktika jaoks;
- 2) käitumisreeglid, mis kirjeldavad siseaudiitoritelt oodatavaid käitumisnorme. Need reeglid on abiks põhimõtete tõlgendamisel praktilistes rakendustes ning on mõeldud siseaudiitoritele eetilise käitumise juhendmaterjaliks.

Siseaudiitoritelt oodatakse järgmiste põhimõtete rakendamist ja toetamist (Eetikakoodeks 2019):

1. Kõlbelisus. Siseaudiitorite kõlbelisus loob usalduse ja seega aluse nende hinnangute usaldusväärsusele.
2. Objektiivsus. Siseaudiitorid näitavad uuritava tegevuse või protsessi kohta informatsiooni kogumisel, hindamisel ja edastamisel üles kõrgeimat kutsealase objektiivsuse taset. Siseaudiitorid annavad tasakaalustatud hinnangu kõigi tähtsust omavate asjaolude kohta ega ole oma otsuste kujundamisel liigselt mõjutatud enda või teiste huvidest.
3. Konfidentsiaalsus. Siseaudiitorid austavad saadud informatsiooni väärtust ja omandiõigust ning ei avalda informatsiooni ilma vastava loata, välja arvatud juhul, kui neil on seadusejärgne või kutsealane kohustus seda teha.
4. Kompetentsus. Siseaudiitorid rakendavad siseaudiitori kutsetegevuses selleks vajalikke teadmisi, oskusi ja kogemusi.

Eetikakoodeksi teise komponendina välja toodud käitumisreeglid kätkevad endas nelja olulist märksõna, mis kattuvad eelnevalt välja toodud siseaudiitoritele kehtestatud

põhimõtetega, kuid sisu on seotud käitumuslike aspektidega (Eetikakoodeks 2019). Audiitortegevuse seadus on samuti sätestatud, et audiitori kutse taotleja peab olema hea mainega ja usaldusväärne (§ 39 lg 2; § 66). Audiitori kutsealaga on seotud kõrged eetikanormid, mis on antud valdkonnas tegutsedes igati mõistetav. Kui vaadelda teemat laiemas plaanis, siis on uuringute tulemustena osutatud teatud puudustele. Ühe näitena võib välja tuua Li, Lu ja Qu (2018) uurimuse, mille eesmärgiks oli vaadelda seost sisekontrolli riski ja auditeerimistasude vahel Hiinas. Uuringu tulemusena selgus, et auditeerimistasud olid positiivselt seotud avalikustatud sisekontrolli puudustega, st mida rohkem on sisekontrolli riske, seda suurem on auditeerimistasu. Lisaks on kõrgemad auditeerimistasud olulisel määral seotud sisekontrolli riskiga, mis ei puuduta finantsaruandlust. (Li *et al.* 2018) Calderon, Song ja Wang (2016) toovad oma uurimuses USA avalike ettevõtete näitel välja, et oleks vaja parandada auditite kvaliteeti ja tõhustada sellekohast järelevalvesüsteemi. Antud uurimuses hinnati, kas auditite kvaliteet on paranenud viimase kümne aasta jooksul. Auditite puudustena tuuakse välja kontrollimise ebatõhusust, ülevalt alla riskipõhist lähenemist, infotehnoloogiliste süsteemide ebaadekvaatset kontrollimist, teiste tööde kasutamist ja hindamiseks vajalike protseduuride mitte läbiviimist, et tuvastada tõsisemaid puudusi. (Calderon *et al.* 2016)

Audiitortegevuse seaduse §-i 70 järgi on siseaudiitori kutsetegevuse standardid *IIA* põhimõtete järgi ja rahvusvaheliste siseauditeerimise standardite alusel koostatud standardid. *IIA* tõlgendusega katmata siseaudiitori kutsetegevuse standardi või selle osa tõlgenduse annab Rahandusministeerium, kaasates selle väljatöötamisse eksperte ja erialaorganisatsioone. Alates 2017. aastast kehtivad uuendatud *IIA* standardid (Rahvusvahelised... 2017). *IIA* standardid on siseaudiitorite ülemaailmsele kogukonnale nagu piibel, mida oma kutsealal tähtsaks peetakse ja järgitakse.

Rahvusvahelised siseauditeerimise kutsetegevuse standardid jagunevad kaheks põhikategooriaks (Rahvusvahelised... 2017):

1. Tunnusstandardid käsitlevad siseauditeerimist läbiviivate organisatsioonide ja isikute omadusi.
2. Tegevusstandardid kirjeldavad siseauditeerimistegevuse olemust ning sätestavad kvaliteedikriteeriumid, mille alusel saab hinnata nende teenuste osutamist.

Ühe tunnusstandardina on sätestatud, et siseauditi funktsiooni eesmärk, õigused ja kohustused ning vastutus peavad olema ametlikult määratletud siseauditi põhimääruses ning



olema kooskõlas siseauditi missiooniga ja rahvusvaheliste kutsetegevuse raampõhimõtete kohustuslike elementidega (siseauditeerimise kutsetegevuse aluspõhimõtted, eetikakoodeks, Standardid ja siseauditeerimise definitsioon). Siseauditi juht peab funktsiooni põhimääruse perioodiliselt üle vaatama ning esitama selle tippjuhtkonnale ja kõrgemale juhtorganile heakskiitmiseks. (Rahvusvahelised... 2017)

Autor peab vajalikuks oluliste tegevusstandarditena välja tuua, et siseauditi juht peab siseauditi funktsiooni mõjusalt juhtima, et tagada väärtuse lisamine organisatsioonile ning ta peab koostama riskidel põhineva tööplaani, et määrata kindlaks siseauditi funktsiooni prioriteedid, mis on kooskõlas organisatsiooni eesmärkidega (Rahvusvahelised... 2017).

Tunnus- ja tegevusstandardeid laiendavad rakendusstandardid, mis kehtestavad nõuded nii kindlustandvate (A) kui ka nõuandvate (C) teenuste jaoks (Rahvusvahelised... 2017).

Kindlustandvad teenused hõlmavad tõendusmaterjali objektiivset hindamist, et anda arvamusi või teha järeldused üksuse, tegevuse, funktsiooni, protsessi, süsteemi või muu auditioobjekti kohta. Selle töö olemuse ja ulatuse määrab kindlaks siseaudiitor. Üldjuhul osalevad kindlustandvates teenustes kolm osapoolt: üksuse, tegevuse, funktsiooni, protsessi, süsteemi või muu auditioobjektiga otseselt seotud isik või grupp – protsessi omanik; hinnangut andev isik või grupp – siseaudiitor ja hinnangut kasutav isik või grupp – kasutaja. (Rahvusvahelised... 2017)

Nõuandvad teenused on olemuslikult konsultatiivsed ja neid osutatakse üldiselt tellija spetsiifilisel palvel. Nende sisu ning olemus määratletakse kokkuleppel tellijaga. Nõuandvad teenused hõlmavad enamasti kahte osapoolt: nõu andev isik või grupp – siseaudiitor ja nõu saav või otsiv isik või grupp – töö tellija. Nõuandvate teenuste osutamisel peaks siseaudiitor säilitama objektiivsuse ning mitte võtma vastutust juhtimisalaste tegevuste eest. (Rahvusvahelised... 2017)

Audiitortegevuse seaduse §-i 75 lõike 1 järgi võib avaliku sektori üksuses siseaudiitori kutsetegevusega iseseisvalt tegeleda üksnes avaliku sektori üksuse siseaudiitor või atesteeritud siseaudiitor. Kutseksamit korraldab Rahandusministeerium ja võtab vastu kutseksami eksamikomisjon (Audiitortegevuse seadus 2010, § 14 lg 2). Kutseksam korraldatakse vähemalt üks kord aastas (Audiitortegevuse seadus 2010, § 14 lg 6). Siseaudiitoril on kohustus end pidevalt täiendada, et hoida oma teadmisi, oskusi ja vilumusi

tasemel, mis ei ohusta siseaudiitori kutsetegevuse kvaliteeti (Audiitortegevuse seadus 2010, § 67 lg 1).

Auditi läbiviimine koosneb erinevatest etappidest: planeerimisest, informatsiooni kontrollimisest ja hindamisest, tulemuste raporteerimisest ja järelkontrollist (Siseaudit... 2002: 44).

Olenevalt auditi eesmärgist ja objektist on võimalik valida selle läbi viimiseks erinevaid meetodeid ning vajadusel võib kasutada ka meetodite kompleksi. Nendeks võivad olla tegevuse taasesitus, risküsitlus, vaatlus, analüütiline ülevaade, füüsiline inspekteerimine, kokkuvõtmine, intervjuude läbiviimine, aruannete ja uurimuste lugemine, sõltumatu osapoolte kinnitus, kliendiks maskeerumine, matemaatiliste mudelite kasutamine, võrdlemine, kaardistamine, küsimustike kasutamine, „läbijalutamine“ (Siseaudit... 2006: 43-45). Siseauditi läbiviimiseks valitakse piisav hulk tehinguid, et saada ülevaade, kas organisatsioonis järgitakse vajalikke protseduurireegleid. Siseauditi usaldusväärsust ja väärtust suurendab see, kui audiitorid on proaktiivsed ning nende hinnangud pakuvad uusi vaatenurki ja arvestavad edaspidist mõju (Rahvusvahelised... 2017).

Mis puutub siseauditi funktsiooni tõhususse välisriikide kõrgkoolides, siis võetakse järgnevalt vaatluse alla temaatilised uurimused Rumeenia, Itaalia ja Austraalia kõrgharidust andvate õppeasutuste näitel. Christopher (2015) uuris, kas siseaudit tõhustab Austraalia avalik-õiguslike ülikoolide juhtimist. Tema uuringu tulemusena selgus, et enamik ülikooli siseauditi funktsioone aitab paindliku struktuurilise ja funktsionaalse korralduse puhul kaasa juhtimise efektiivsemaks muutumisele. (Christopher 2015) Rumeenia ülikoolide põhjal tehtud uuringust (Dragusin *et al.* 2016) järeldub, et seoses siseaudiitorite professionaalse ettevalmistamisega on veel palju arenguruumi, aga nende tegevus siiski aitab mingil määral kaasa raamatupidamissüsteemide ja nende usaldusväärsuse parandamisele.

Arena (2013) uuris Itaalia ülikoolides siseauditi funktsiooni rakendamist ja võrdles seda erasektori organisatsioonidega. Uuringu tulemusena selgus, et siseauditi arengutrendid on viimase kümne aasta jooksul sarnased Itaalia ülikoolides ja erasektori ettevõtetes. Alguses keskendus siseaudit finantsandmete kontrollimisele, aga järk-järgult on hakatud läbi viima ka tegevusauditeid. Vähesed Itaalia ülikoolid on pühendanud suuremat tähelepanu riskijuhtimisele. See siiski osutab sellele, et nad peavad sarnaselt teistele avalikele ja erasektori organisatsioonidele tegutsema keerulises ja ebakindlas keskkonnas, sest

konkurents suureneb kõikides valdkondades. (Arena 2013) Eelpool välja toodud kõrgkoolide näitel võib järeldada, et neil on sisekontrolli osas veel arenguruumi. Nende omavahelises võrdluses võib välja tuua, et kõige efektiivsem on sisekontrolli süsteem Austraalia ülikoolides. Rumeenia ülikoolides tegeletakse mingil määral finantsandmete kontrollimisega ja Itaalia kõrgkoolid on teinud võrreldes varasemaga edusamme, sest lisaks finantsaudititele on hakatud läbi viima tegevusauditeid ning vähesel määral tegeletakse riskide juhtimisega.

Siseauditi teemat käsitledes ei saa üle ega ümber riskide juhtimise temaatikast. Kui võtta vaatluse alla Inglismaa kõrgkoolide kogemus, siis Yokoyama (2018a) toob oma uurimuses välja, et sellele hakati eriti palju tähelepanu pöörama seoses 2008. aastal toimunud majanduskriisiga. Enne majanduslangust tundus, et riskide hindamisega oli kõik hästi, kuid tagantjärele nähti, et oleks pidanud juba varem tegema teatud muudatusi, et parendada ülikoolide sisekontrolli süsteeme. Rohkem oleks pidanud tähelepanu pöörama riskide hindamisele ning riskide maandamise strateegiatele. Uurimuses tuuakse välja, et Inglismaa ülikoolid kannatasid palju 2008. aasta majanduskriisi tõttu, mida põhjustas ka valitsuse neoliberaalne poliitika ja selle poolt juurutatud riskimehhanismid 2000. aastal. Mõnevõrra halvendas ülikoolide olukorda majanduskriisi ajal asjaolu, et nendes oli alates 1980. aastatest suurendatud ettevõtlustegevust. (Yokoyama 2018a)

Oma teises uurimuses (2018b) esitas Yokoyama hüpoteesi, et sisekontroll on muutunud 2008. aasta järgse finantskriisi perioodil oluliseks ebakindlas keskkonnas ja ametiasutused soovivad tagada ülikoolide nõuetekohase riskijuhtimise. Uuringu tulemusena selguski, et ülikoolid olid tugevdanud oma enesekontrollimehhanisme, et reageerida ebakindlusele ja riskidele ning valmistuda tulevikus tekkivaks murranguks. Samal ajal olid ametivõimud karmistanud oma eeskirju ülikoolide suhtes. (Yokoyama 2018b) Ka Austraalia ülikoolides (Brewer; Walker 2011) pööratakse suurt tähelepanu riskide juhtimisele ja sellest lähtuvalt on püütud välja töötada terviklikku süsteemi riskide juhtimiseks, et anda lisaväärtust kogu ülikooli juhtimisele. Seega panustavad Inglismaa ja Austraalia ülikoolid riskide juhtimisse rohkem kui Rumeenia ja Itaalia kõrgharidust andvad asutused.

Vastavalt rahvusvahelistele siseauditeerimise kutsetegevuse standarditele peab siseauditi funktsioon hindama organisatsiooni valitsemist, tegevust ja infosüsteeme puudutavaid riske hõlmavate kontrollide adekvaatsust ning mõjusust, võttes arvesse (Rahvusvahelised... 2017):

- organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamist;

- finants- ja tegevusalase informatsiooni usaldusväärsust ning täielikkust;
- tegevuse ja programmide mõjusust ning tõhusust;
- vara kaitset;
- vastavust seadustele, regulatsioonidele, poliitikatele, protseduuridele ja lepingutele.

Kui võtta lähemalt vaatluse alla riskide mõiste, siis Rahandusministeeriumi poolt pakutud tõlgendusena on need ohud, mis võivad organisatsiooni eesmärkide saavutamist ebasoodsalt mõjutada või takistada eesmärkide saavutamisele suunatud võimaluste kasutamist ning nendega toime tulemiseks peab asutuses olema kehtestatud riskijuhtimise protsess (Riskijuhtimine 2013). Sisult sarnasena on defineeritud riski Rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standardite juurde kuuluvas sõnastikus: „Sellise sündmuse toimumise võimalikkus, mis mõjutab eesmärkide saavutamist. Riski mõõdetakse mõju ja tõenäosuse järgi“ (Rahvusvahelised... 2017).

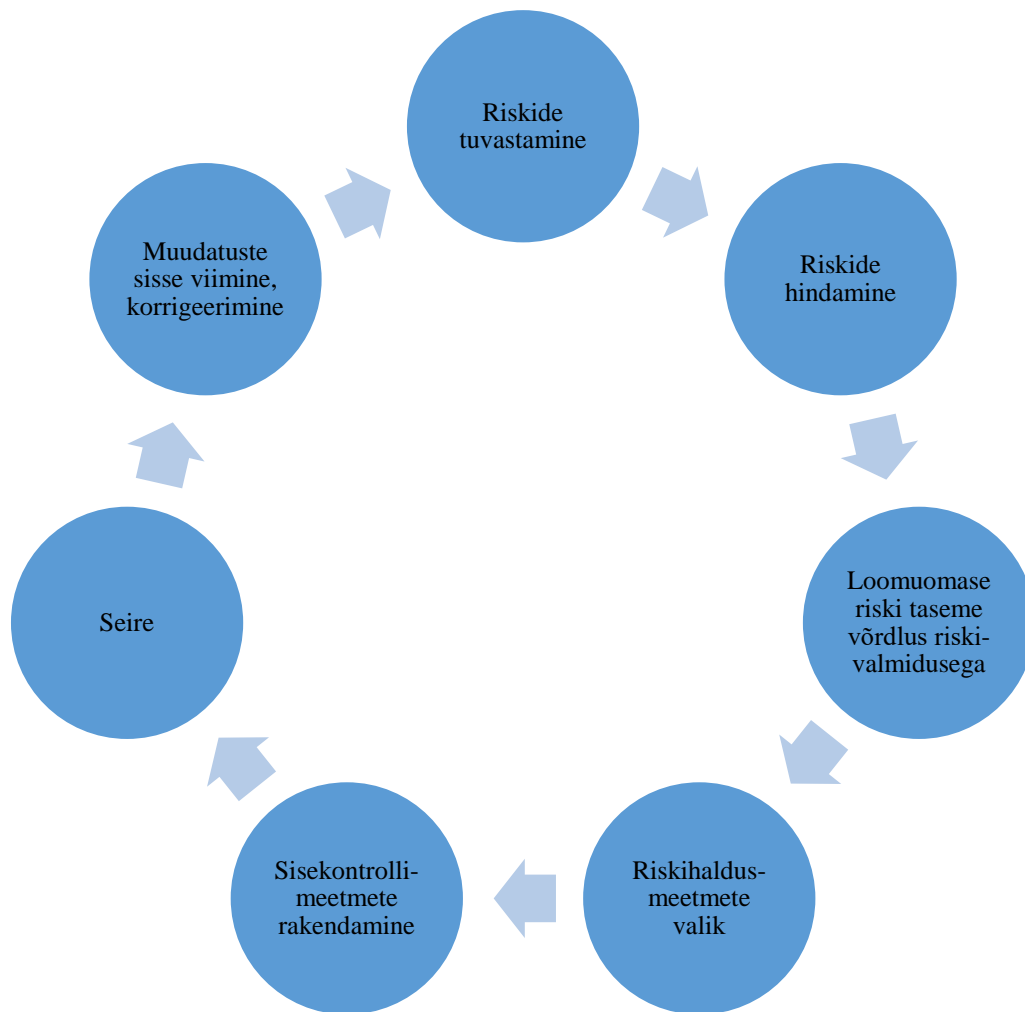
Riskijuhtimise protsessi eesmärgiks on tuvastada ja hallata riske, mis võivad organisatsiooni eesmärkide saavutamist ebasoodsalt mõjutada või takistada eesmärkide saavutamisele suunatud võimaluste kasutamist. Juhtkond loob organisatsiooni juhi suunamisel strateegiad riskide ja võimaluste juhtimiseks. Riskijuhtimise integreeritud oluline osa on rakendatavad sisekontrollimeetmed, mis moodustavad sisekontrollisüsteemi. Sisekontrolli süsteemi eesmärk on maandada riske ning seeläbi toetada organisatsiooni eesmärkide saavutamist. Juhtkond on vastutav riskijuhtimise mõjususe osas organisatsiooni juhi ees. Siseauditi üksuse või siseaudiitori ülesanne on hinnata valitsemise ja riskijuhtimise protsesse ning sisekontrolli süsteemi aitamaks kaasa nende parendamisele. (Riskijuhtimine 2013)

Rahvusvahelised siseauditeerimise kutsetegevuse standardid sätestavad, et riskijuhtimise protsesside mõjususe määratlemine on siseaudiitori hinnangust tulenev otsus, et (Rahvusvahelised... 2017):

- organisatsiooni eesmärgid toetavad organisatsiooni missiooni ja on sellega kooskõlas;
- olulised riskid on tuvastatud ja hinnatud;
- riskide maandamise meetmed on kooskõlas organisatsiooni riskivalmidusega;
- asjakohast informatsiooni riskide kohta, mis võimaldab personalil, juhtkonnal ja kõrgemal juhtorganil täita oma kohustusi, kogutakse ning edastatakse õigeaegselt.

Riskijuhtimine (vt joonis 4) on pidev protsess, mida mõjutavad organisatsiooni töötajad kõigil tasanditel ja mille käigus (Riskijuhtimine 2013):

- tuvastatakse (nii organisatsiooni üldiste kui ka protsesside ja tegevuste) eesmärkide saavutamist takistada võivad riskid;
- hinnatakse riskide ilmnemise tõenäosust ja nendega kaasnevat mõju organisatsioonis kokkulepitud hindamisskaala alusel;
- vaadatakse üle juba rakendatud (sise)kontrollimeetmed ja nende asjakohasus;
- määratakse riskiomanikud ehk isikud, kellele seatud eesmärgi saavutamist risk mõjutab ja kes vastutavad selle riski haldamise eest;
- otsustatakse organisatsiooni üldisest ja/või riskikategooriate riskivalmiduse määrast lähtuvalt riskidele reageerimise viis ja rakendatakse sobivat riski haldamise meetodit, sh luuakse ja rakendatakse riskide maandamiseks sisekontrollimeetmed;
- riskiomanik võib määrata isiku (riskihalduri), kes vastutab konkreetse riski haldamise (sh sisekontrollimeetmete loomise ja rakendamise) eest.



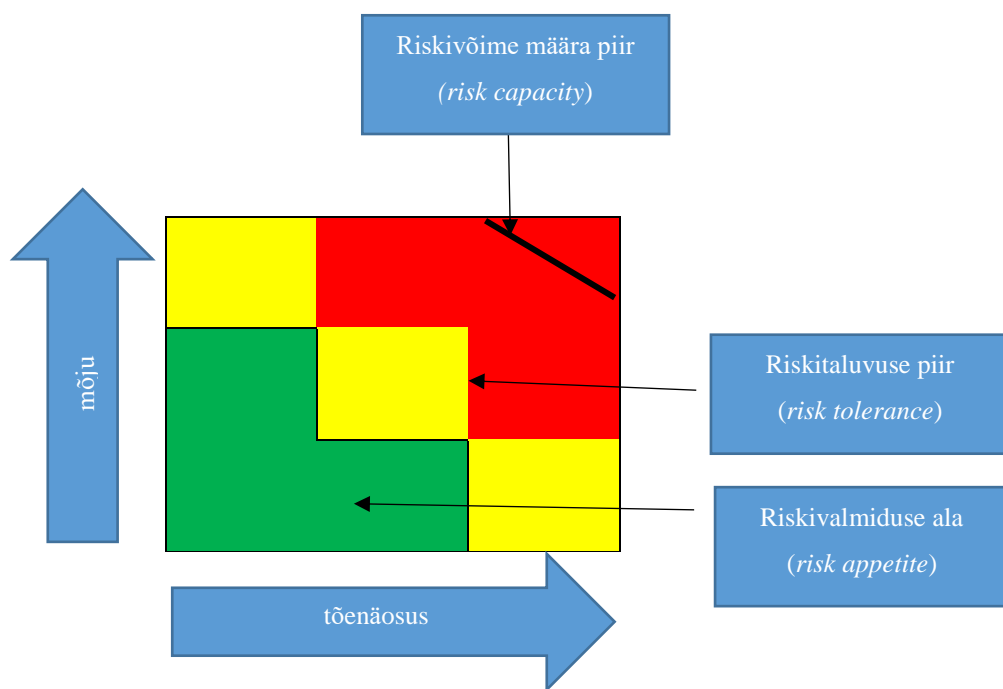
**Joonis 4.** Riskijuhtimine (Riskijuhtimine 2013).

See ei ole ainuvõimalik viis riskide juhtimiseks. Tänapäeval üha suureneb infotehnoloogiliste vahendite abil leviva teabe hulk, ka Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides. Seega on muutunud tähtsaks sellega seotud ohutuse tagamine. Mateer ja Jones (2018: 354) töötasid välja 8-astmelise protsessi, et tagada info ohutus. Weisband (2017: 44-45) töötas välja 6-astmelise tuumaaenergia ohutuse juhtimise protsessi, kujutades seda vooskeemina. Seega on alternatiivsed süsteemid riskide juhtimiseks, olenevalt valdkonnast, inimfaktorist ja ka organisatsioonist kui tervikust.

Riskijuhtimise all mõistetakse Rahandusministeeriumi tõlgenduses organisatsiooni riskide suhtes ette võetavaid kooskõlastatud tegevusi ehk asutuse riskide tuvastamise, hindamise, haldamise ja seire pidevat protsessi (Riskijuhtimine 2013). Sellega sarnane selgitus antakse Rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standardite juurde kuuluvas sõnastikus,

mis defineerib riskijuhtimist kui protsessi võimalike sündmuste ja situatsioonide kindlakstegemiseks, hindamiseks, juhtimiseks ning kontrollimiseks, et anda piisavat kindlust organisatsiooni eesmärkide saavutamise osas (Rahvusvahelised... 2017). Riskijuhtimise protsessi moodustavad eelnimetatud tegevused koos asjakohaste poliitikate, protseduuride ja tavadega. Võrreldes kahe eelpool välja toodud definitsiooniga annab COSO riskijuhtimisele laiemat tähendust. 2017. aastal avaldati 2004. aasta COSO ERM raamistiku ajakohastatud versioon. Selle nimi ütleb kõik: ettevõtte riskijuhtimine - strateegia ja tulemuslikkuse integreerimine (*Enterprise Risk Management—Integrating With Strategy and Performance*). Seega on COSO poolt antud riskijuhtimisele tähendus, mis puudutab ka strateegiat ja tulemuslikkust. (Anderson 2017: 38) Seega tuleks tähelepanu pöörata sündmustele, mis võivad mõjutada strateegiat ja eesmärkide saavutamist. Juhtkond ei peaks mõtlema kõigepealt riskidele, vaid tulemuste saavutamisele ning riskidega seotud lahendused peaksid olema kavandatud tulemuslikkuse tõstmiseks. (Anderson 2017: 41) Paljude organisatsioonide jaoks on viimane määratlus suurel määral tulevikuplaanide hulgas. Esialgu peaks jõudma kahe esimese definitsiooni sisulise täitmise juurde, et oleks teadvustatud riskijuhtimise protsessi tähtsus ja viidaks ellu sellega seotud tegevusi.

Mis puutub organisatsiooni riskijuhtimise olulistesse komponentidesse, siis võib välja tuua riskivõime, riskitaluvuse ja riskivalmiduse, millest kõige primaarsem roll on riskivalmidusel. Riskivalmidus (*risk appetite*) on proaktiivne väljaütlemine riskide ja/või riskide suuruse kohta, mida organisatsioon on valmis vaikimisi võtma eesmärkide saavutamisel. Kui riskid ületavad määratletud riskivalmiduse taset, tuleb rakendada asjakohast riskihaldamismeetodit. Samas ei ole olemas ühte kõigile sobivat riskivalmiduse määratlemise meetodit. Riskivalmiduse võib määrata strateegiliste eesmärkide, riskikategooriate või riskiliikide lõikes. Vajadusel saab riskivalmiduse määrata konkreetsele riskile eraldi. Üheks võimalikuks ja ühtlasi üks enimkasutatud meetodeid riskivalmiduse määratlemiseks on tõenäosuse ja mõju piiride seadmine (vt joonis 5). Samas rõhutab see lähenemine riski negatiivset aspekti. (Riskijuhtimine 2013) Vaatamata sellele, et riskimaatriksid on ühed populaarsemad vahendid riskijuhtimise protsessi teostamiseks, on need sattunud kriitika alla. Entacher ja Sander (2018) toovad oma uurimuses välja, et tüüpiline roheline-kollane-punane värviskeem on küsitava väärtusega, sest puudub nähtavuse ühtlus ja see on kättesaamatu värvide nägemishäiretega inimestele. Seega võib kasutada värvide asemel alternatiivseid lahendusi, näiteks sümboleid või teha graafikuid.



**Joonis 5.** 3 x 3 riskimaatriksil esitatud riskivalmidus, riskitaluvus ja riskivõime (Riskijuhtimine 2013).

Riskitaluvus (*risk tolerance*) on hinnanguline maksimaalne risk, mida asutus suudab taluda kahjustamata oma eesmärkide saavutamist ehk see on lubatud hälve eesmärkide saavutamisel. Riskitaluvus on seotud riskivõime määraga, milleni riskide realiseerumisel peaks olema võimalik tagada kokkulepitud eesmärkide saavutamine. Riskitaluvust on kõige lihtsam määrata riskikategooriate lõikes. (Riskijuhtimine 2013)

Riskivõime (*risk capacity*) on hinnanguline maksimaalne risk, mida organisatsioon on võimeline taluma kahjustamata oma jätkusuutlikkust. Riskivõime on nõ piir, mille juures on säilinud organisatsiooni võime täita talle pandud ülesandeid ning saavutada püstitatud eesmärgid. Riskivõimet väljendatakse üldjuhul kvantitatiivse suurusena. Vahemikku riskivõimest kuni riskitaluvuseni käsitletakse kui kõikide ettenägematute juhtumite katteks kasutatavat puhvrit. (Riskijuhtimine 2013)

Kuna keskkond muutub pidevalt ning seeläbi ka riskid, ei ole riskivalmiduse, riskitaluvuse ja riskivõime määratlemine ühekordne tegevus. Tegemist ei ole staatiliste näitajatega ja neid tuleb jooksvalt organisatsiooni muutunud keskkonnast (majanduslik olukord, regulatsioonid, tehnoloogia jne), strateegiast ja tulemustest lähtuvalt muuta. (Riskijuhtimine 2013)



Riskide haldamise eesmärk on viia organisatsiooni tegevustega kaasnevad riskid juhtkonnale aktsepteeritava riskitasemeni (riskivalmidus) rakendades meetmeid, mis maandavad tuvastatud riskide esinemise tõenäosust, riskide realiseerumise mõju või mõlemat korraga.

Teoreetilise osa kokkuvõttena võib välja tuua, et sisekontrolli süsteemi rakendamine tähendab organisatsiooni tegevuse kujundamist selliselt, et oleks tagatud tegevuse tulemuslikkus, varade mõistlik kasutamine, õigusaktidest kinnipidamine ja aruandluse usaldusväärsus. Tõhus sisekontroll tõstab töö produktiivsust ning aitab saavutada organisatsioonile püstitatud eesmärke, kui seda teostab juhtkond koostöös muu personaliga. Sisekontrolli süsteem kui riskijuhtimise lahutamatu osana kavandatud terviklik protsess annab süsteemse lähenemise riskide maandamise meetmete rakendamiseks. Tulemusliku sisekontrolli põhialused on sobivus, pidev toimimine ja tasuvus. COSO põhimõtete järgi hinnatakse sisekontrolli süsteemi lähtudes viiest peamisest komponendist: kontrollikeskkond, riskide hindamine, kontrollitegevused, info ja kommunikatsioon ning seire.

Sisekontrolli süsteemi üheks osaks on siseaudit, mille tähendus oli algselt piiritletud finantsküsimustega, kuid aja jooksul on mõiste tähendus laienenud, kaasates riskide juhtimist, juhtimise tulemuslikkust ja juhtimisprotsesse. Samas tuleb tõdeda, et paljudel kõrgkoolidel on riskijuhtimise aspektist lähtudes arenguruumi, nt Itaalia ja Rumeenia ülikoolidel. Austraalia ja Inglismaa ülikoolid on teinud selles valdkonnas rohkem edusamme.

Kaasaegse käsitluse järgi on siseauditeerimine sõltumatu, objektiivne, kindlust ja nõu andev tegevus, mis on kavandatud väärtuse lisamiseks ja organisatsiooni tegevuse täiustamiseks. See aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele kasutades süsteemset ja korrakohast lähenemist hindamaks ja täiustamaks riskide juhtimise, kontrolli- ja valitsemisprotsesside mõjusust, kusjuures antud magistritöö raames on fookus seatud Eesti avalik-õiguslikele kõrgkoolidele. Neid saab defineerida õppe-, loome- ning teadus- ja arendusasutustena, kus toimub kõrgharidusstandardile vastav õpe kõrgharidustaseme kolmel astmel. Kõrgkooli ülesanne on edendada teadusi ja kultuuri, osutada ühiskonnale vajalikke õppe- ja teadus- ning muul loometegevusel põhinevaid teenuseid ning kujundada üliõpilastest vastutustundlikke ja algatusvõimelisi kodanikke. Õigusliku seisundi poolest on

kõrgkool käesoleva magistritöö raames avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb Ülikooliseaduse, teiste õigusaktide ja oma põhikirja alusel.

## **2. SISEKONTROLI SÜSTEEM JA SELLE ARENDAMISVÕIMALUSED EESTI AVALIK-ÕIGUSLIKES KÕRGKOOLOIDES**

### **2.1. Uurimistöö metoodika**

#### **2.1.1. Uurimistöö eesmärk ja uurimisülesanded**

Käesolevas peatükis antakse ülevaade uuringu metoodikast, esmalt kirjeldatakse töö eesmärki ja selle saavutamiseks püstitatud uurimisülesandeid, seejärel töö koostamisel kasutatud kvalitatiivseid uurimismeetodeid.

Käesoleva uurimistöö eesmärgiks on sisekontrolli ja siseauditi tegevusvaldkonna määratlemine ning sisekontrolli arendamine Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides.

Uurimistöö eesmärgi saavutamiseks on autor püstitanud järgnevad uurimisülesanded:

1. Analüüsida uuritavates kõrgkoolides toimiva sisekontrolli süsteemi tõhusust ja hinnata selle täiustamise vajalikkust;
2. Teha ettepanekuid Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteemi parendamiseks ja täiendamiseks.

Sisekontrolli temaatikat on seoses avalik-õiguslike kõrgkoolidega vähe uuritud, kuid selle käsitlemine on muutunud maailmas üha tähtsamaks. Seega püütakse antud magistritöö raames seda tühimikku teatud määral täita.

#### **2.1.2. Intervjuude ja dokumentide analüüs**

Käesoleva magistritöö empiirilises osas kasutatakse kaardistusuurimuse raames kahte kvalitatiivse uurimuse põhimeetodit: vestluse analüüs ja dokumentide analüüs. Autor ühendab eri meetodeid, intervjuuerides inimesi ja kogudes mitmesuguseid kirjalikke

dokumente (Hirsjärvi *et al.* 2010: 179). Dokumentide uurimist võib pidada väga kasulikuks täienduseks intervjuudele (Laherand 2008: 261).

Autor viib läbi intervjuud sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks, et saada informatsiooni organisatsiooni sisemistest protsessidest ning nende toimimisest. Vastuseid otsitakse mitmesugustele erinevatele küsimustele, mis lähtuvad teoreetilises osas välja toodud viiest peamisest sisekontrolli süsteemi komponendist: kontrollikeskkond, riskide hindamine, kontrollitegevused, info ja kommunikatsioon ning seire (Siseaudit... 2002: 20).

Töö autor kavandab teha iga Eesti avalik-õigusliku kõrgkooli (Tartu Ülikooli, Eesti Maaülikooli, Tallinna Tehnikaülikooli, Tallinna Ülikooli, Eesti Kunstiakadeemia ja Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia) sisekontrolli tundva/juhtiva isikuga intervjuu 2019. aastal vastavas ülikoolis kohapeal. Seega kokku 6 intervjuud, mille jaoks koostatakse eelnevalt teemakohane küsimustik (vt lisa 1). Tegemist on poolstruktureeritud intervjuudega, mille tegemiseks kasutatakse lindistusseadet või ümberkirjutust. Pärast lindistust pannakse see tekstifaili kirja, sest nii on intervjuust kergem terviklikku ülevaadet saada (Lagerspetz 2017: 149). Intervjuu suurimaks eeliseks võib pidada ainekogumise paindlikkust ja oluline on see, et *ollakse uuritavaga vahetus keelelises interaktsioonis* (Hirsjärvi *et al.* 2010: 191) ning on võimalik saadud vastuseid täpsustada (Hirsjärvi *et al.* 2010: 192).

Küsimustele vastamine koostöös sisekontrolli tundvate/juhtivate isikutega ning andmete analüüs toimub selleks, et saada adekvaatset pilti kõrgkoolide senisest sisekontrolli süsteemist. Empiirilises osas tuuakse viitamisel välja intervjuueeritavate isikute ees- ja perekonnanime esitähed. Analüüsitavate kõrgkoolide lõikes kasutatakse neid järgmiselt: Eesti Maaülikool – SA, Tallinna Tehnikaülikool – KP, Tartu Ülikooli – JT, Tallinna Ülikool – MK, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia – MP ning Eesti Kunstiakadeemia – AK ja MKo. Intervjuud on leitavad antud magistritöö lisast (vt lisa 2 – 7).

Nagu eelnevalt on välja toodud, siis lisaks intervjuudele on oluline läbi töötada mitmesuguseid teemakohaseid materjale. Üldine ülikooli tutvustav informatsioon on kättesaadav kõrgkoolide kodulehekülgedel. Seal leiduva materjali põhjal saab organisatsioonidest üldpildi, lisaks saab nende põhjal ülevaate finantsolukorrast (majandusaasta aruanded), arengustrateegiatest (arengukavad), organisatsioonide struktuurist, töökorralduslikest protseduurireeglitest.

Järgnevalt käsitleb autor Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteemi tõhusust intervjuude ja dokumentide analüüsimise kaudu. Empiiriline osa lõppeb intervjuude ja andmete analüüsiga, järelduste ning ettepanekute tegemisega Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteemi arendamiseks.

## **2.2. Sisekontrolli süsteem Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides**

### **2.2.1. Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide üldiseloomustus**

Lähtudes teoreetilisest osast peatükis 1.3.2 välja toodud määratlusest on Eestis 6 avalik-õiguslikku kõrgkooli, kus toimub kõrgharidusstandardile vastav õpe bakalaureuse-, magistri- ja doktoriõppes.

Eesti vanimaks kõrgkooliks on Tartu Ülikool, mille asutamisürik allkirjastati Rootsi kuninga Gustav II Adolphi poolt 1632. aastal. Üliõpilased said teadmisi omandada filosoofia-, õigus-, usu- ning arstiteaduskonnas. 1. detsembril 1919. aastal alustas ülikool tööd eestikeelsena ja seal pandi alus rahvuskultuuri arengule suunatud teadustele. (Tamul 2019) Tänapäeval on Tartu Ülikool ainus klassikaline *universitas*-tüüpi ülikool Eestis, kus teadustööd tehakse humanitaarteaduste ja kunstide, sotsiaalteaduste, meditsiiniteaduste ning loodus- ja täppisteaduste valdkonnas. Tartu Ülikool kuulub *Thomson Reuters Web of Science* põhjal 1% kõige tsiteeritumate ülikoolide ja teadusasutuste hulka kümnes valdkonnas: molekulaarbioloogia ja geneetika; keskkonnateadus ja ökoloogia; bioloogia ja biokeemia; taime- ja loomateadus; keemia; maateadused; psühhiaatria ja psühholoogia; kliiniline meditsiin, üldised sotsiaalteadused ja inseneriteadus. (Teadustöö Tartu Ülikoolis 2019)

19. sajandil oli võimalik mõningaid põllumajanduslikke õppeaineid kuulata 1802. aastal taasavatud Tartu Ülikoolis. Eesti Maaülikooli ajalugu ulatub aastasse 1848, mil loodi Tartu veterinaariakool, mis 1873. aastal muudeti Tartu veterinaariainstituudiks. Aastal 1919 ühendati veterinaariainstituut Tartu Ülikooliga ja nimetati loomaarstiteaduskonnaks. Samal aastal rajati Tartu ülikoolis ka põllumajandusteaduskond. 1946. aastal loodi metsaosakonna baasil metsandusteaduskond ning 1950. aastal nimetati loomaarstiteaduskond ümber veterinaariateaduskonnaks. 1951. aastal loodi kolme nimetatud teaduskonna baasil Eesti Põllumajanduse Akadeemia (EPA). Lisaks olemasolevatele veterinaaria- ja

metsandusteaduskonnale moodustati põllumajandusteaduskonnast agronoomia- ja zootehnikateaduskond. 1991. aastal valmis esimene EPA arengukava kuni aastani 2000, toimus üleminek uuele õppekorraldusele. EV Ülemnõukogu kinnitas uue põhikirja ja EPA nimetati ümber Eesti Põllumajandusülikooliks (EPMÜ). EPMÜ kui riiklik ülikool muudeti 1996. aastal avalik-õiguslikuks ülikooliks. EPMÜsse koondus peaaegu kogu veterinaaria-, loomakasvatus-, põllumajandus- ja metsandusalane uurimistöö Eestis ning suurem osa bioloogia-, maaparandus- ja maakorraldusalasest tegevusest. 27. novembril 2005. aastal jõustus ülikooliseaduse muudatus, millega Eesti Põllumajandusülikooli nimi muudeti Eesti Maaülikooliks. (Eesti Maaülikooli ajalugu 2019) Eesti Maaülikool on ainus ülikool Eestis, mis kuulub põllumajanduse ja metsanduse valdkonnas maailma 100 parima ülikooli edetabelisse (Eesti Maaülikool 2019). Tähelepanuväärne on see, et käesoleval aastal tähistab oma 50. sünnipäeva Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituut.

Eesti Kunstiakadeemia (EKA) on Eesti ainus arhitektuuri-, disaini-, kunsti- ja kunstikultuurialast kõrgharidust andev avalik-õiguslik ülikool, mis on tegutsenud katkematult 1914. aastast. Eesti Kunstiakadeemia tunnetab enda vastutust õppe, täiendõppe ja teadustöö korralduse ning kvaliteedi eest ühiskonna kultuuriruumi ja elukeskkonda kujundavates kunstivaldkondades. Õppe-, teadus- ja kultuuriasutusena lähtub EKA oma tegevuses nii kunstikultuuri säilitamise ja järjepidevuse põhimõtetest kui ka sellest, et kunstikultuur on pidevas muutumises ning ta on valmis uuenduste käsitlemiseks nii õppe- kui ka teadustöö tasandil. Seal on võimalik õppida ligi 30 erialal. (EKA 2019) Kõrgkooli jaoks oli 2018. aastal oluliseks sündmuseks uude õppehoonesse kolimine endisesse Rauaniidi trikotaaživabrikusse Põhja puisteel (Kalm 2019).

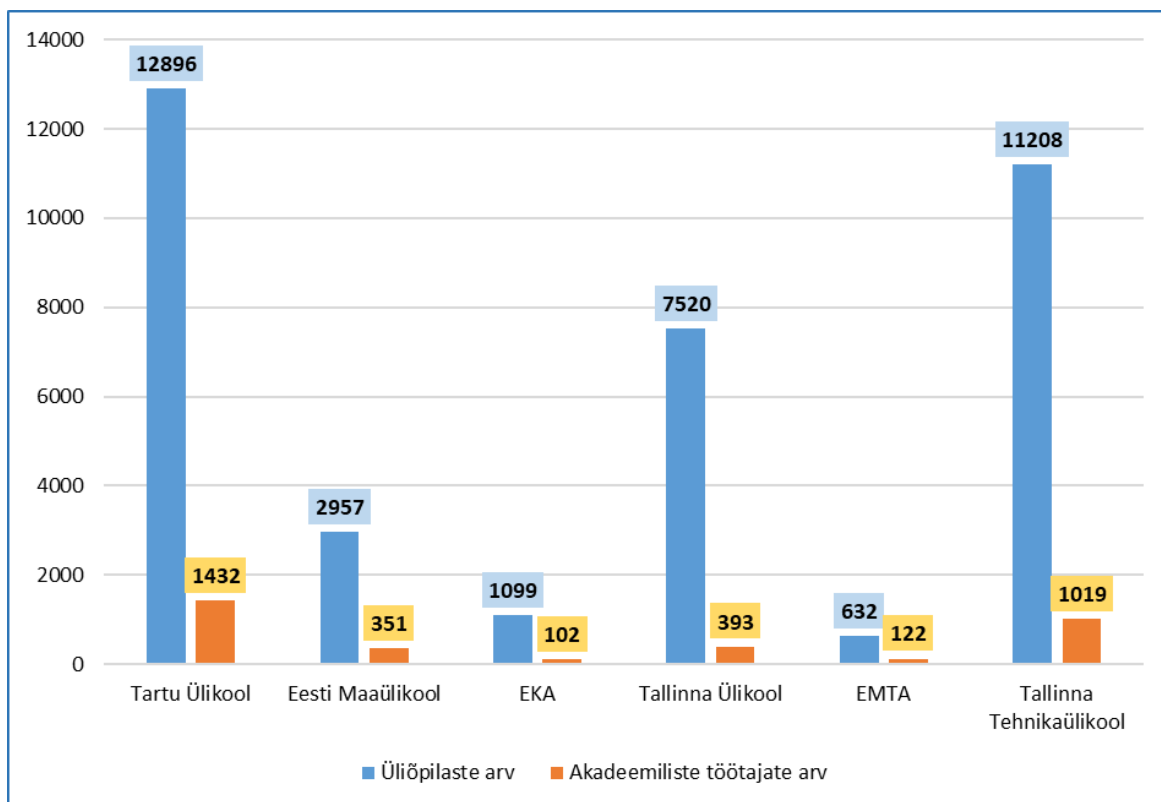
Tallinna Tehnikaülikool sai alguse 17. septembril 1918. aastal (Tallinna Tehnikaülikooli lugu 2019). Ülejäänud Eesti avalik-õiguslikest ülikoolidest eristab teda see, et Tallinna Tehnikaülikool on Eesti ainus tehnoloogiaülikool, olles ühtlasi inseneri- ja tehnikahariduse lipulaev. Selle kõrgkooli hariduse unikaalsus peitub tehnika-, loodus-, täppis-, majandus- ja terviseteaduste sünergias, mis aitab kaasa uute ideede sünnile. Tallinna Tehnikaülikooli eesmärk on saada Läänemere regiooni juhtivaks tehnoloogiaülikooliks. (TalTech tutvustus 2019).

Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia (EMTA) on muusikale ja teatril spetsialiseerunud avalik-õiguslik ülikool (Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia 2019). 2019. aastal tähistab Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia oma 100. sünnipäeva, sest kooli avaaktus toimus 28.

septembril 1919. aastal Estonia kontserdisaalis (Ajalugu. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia 2019). Seal võib õppida kõiki tähtsamaid muusika ja teatrikunstiga seotud erialasid - orelist ja klavessiinist jazz- ja pärimusmuusikani. Lauljate ja instrumentalistide kõrval koolitatakse heliloojaid, muusikateadlasi, muusikaõpetajaid ja helirežissööre. EMTA lavakunstikool valmistab ette tulevasi näitlejaid, lavastajaid ja dramaturge. (Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia 2019) EMTA peab tähtsaks Eesti rahvuskultuuri püsiväärtuste ning euroopaliku muusika ja teatrihariduse akadeemiliste traditsioonide hoidmist, olles samas avatud muusika- ja teatrimaailma uusimatele arengusuundadele (Ülikoolist. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia 2019).

18. märtsil 2005. aastal loodi Tallinna Ülikool mitme kõrgkooli ja teadusasutuse ühinemise tulemusena. Riigikogu nimetas Tallinna Pedagoogikaülikooli ümber Tallinna Ülikooliks. Nii jõudis lõpule 2002. aastal alanud protsess, milles Tallinna Ülikooli tollastest üksustest osalesid veel Eesti Humanitaarinstituut, Ajaloo Instituut ja Akadeemiline Raamatukogu. 2005. aastal asutati ülikooli koosseisu Balti Filmi- ja Meediakool, mis on Põhja-Euroopa ainus ülikoolikolledž, kus on võimalik õppida inglise keeles filmi, televisiooni ja meediat. Kolledžiga liitus ka endine Concordia Audentese Ülikooli meediateaduskond. 2010. aastal asutati ülikooli koosseisu Õigusakadeemia, mis on Akadeemia Nord õigusjärglane. 2012. aastal liitus ülikooliga Pedagoogiline Seminar, mis on märgilise tähendusega sündmus, kuna sellest ajast peale toimub Eestis õpetajakoolitus vaid ülikoolides. (Kronoloogia. Tallinna Ülikool 2019) Tallinna Ülikool pakub ja arendab eelkõige eestikeelset ja Eesti vajadustest lähtuvat haridust ja teadust. Arvestades kõrghariduses toimuvat, on oluline roll ka rahvusvahelistumisel, osaletakse paljudes rahvusvahelistes projektides. Ülikool asub Tallinna kesklinnas, kompaktses kampuses. (Üldine. Tallinna Ülikool 2019)

Kui võtta vaatluse alla üliõpilaste arv erinevates Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides (vt joonis 6), siis kõige rohkem õppis neid 2017. aastal Tartu Ülikoolis, ulatudes 12 896-ni. Teisele kohale jäi Tallinna Ülikool 11 208 õppuriga. Võrreldes Eesti vanima kõrgkooliga oli 42% võrra vähem (7520) üliõpilasi Tallinna Ülikoolis. Neljandale kohale jäi Eesti Maaülikool, kus õppis 2957 inimest. Kõige väiksema arvuga olid Eesti Kunstiakadeemia ja Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia, vastavalt 1099 ja 632.



**Joonis 6.** Üliõpilaste ja akadeemiliste töötajate arv Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides 2017.a (Autori koostatud. Aluseks Tartu Ülikooli, Eesti Maaülikooli, Eesti Kunstiakadeemia, Tallinna Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli majandusaasta aruanded 2017; Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia aastaraamat 2017).

Kui võrrelda akadeemiliste töötajate arvu Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides (vt joonis 6), siis järjestus on peaaegu sama, nagu eelnevalt välja toodud üliõpilaste puhul. Kõige suurem oli akadeemiliste töötajate arv täistööaja arvestuses 2017. aastal Tartu Ülikoolis – 1432. Teisele kohale jäi 1019 akadeemilise töötajaga Tallinna Tehnikaülikool, kellele järgneb Tallinna Ülikool 626 võrra väiksema arvuga. Eesti Maaülikoolis töötas akadeemilises struktuuris 351 töötajat, ning kõige vähem oli neid Eesti Muusika- ja Teatriakadeemias (122) ning Eesti Kunstiakadeemias (102).

Kui võtta vaatluse alla Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide finantsolukord, siis 2017. aasta konsolideeritud majandusaasta aruannete olulisemad näitajad on esitatud tabelis 1.



**Tabel 1.** Olulisemad Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide finantsandmed 31.12.2017.a (tuhandetes eurodes) (Autori koostatud. Aluseks Tartu Ülikooli, Eesti Maaülikooli, Eesti Kunstiakadeemia, Tallinna Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli majandusaasta aruanded 2017; Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia raamatupidamise aastaaruanne 2017)

<b>BILANSS 31.12.2017.a</b> (tuhandetes eurodes)	<b>Tartu Ülikool</b>	<b>Eesti Maa- ülikool</b>	<b>EKA</b>	<b>Tallinna Ülikool</b>	<b>EMTA</b>	<b>Tallinna Tehnika- ülikool</b>
<b>VARAD</b>						
Käibevara	45 211	8 261	8 291	5 267	2 149	32 769
Põhivara	224 070	67 753	16 841	45 945	8 457	119 075
<b>Varad kokku</b>	<b>269 281</b>	<b>76 014</b>	<b>25 132</b>	<b>51 212</b>	<b>10 606</b>	<b>151 844</b>
<b>KOHUSTISED JA NETOVARA</b>						
Lühiajalised kohustised	24 935	4 847	4 371	6 717	1 299	23 388
Pikaajalised kohustised	7 736	1 994	1 414	4 156	0	23 925
Kohustised kokku	32 671	6 841	5 785	10 874	1 299	47 313
Netovara kokku	236 611	69 172	19 347	40 339	9 307	104 532
<b>Kohustised ja netovara kokku</b>	<b>269 282</b>	<b>76 014</b>	<b>25 132</b>	<b>51 212</b>	<b>10 606</b>	<b>151 844</b>
<b>TULEMIARUANNE</b>						
Tegevustulud	153 817	35 780	16 188	38 628	7 927	92 924
Tegevuskulud	-162 522	-31 840	-8 793	-38 304	-7 372	-91 216
<b>Aruandeperioodi tegevustulem</b>	<b>-8 705</b>	<b>3 940</b>	<b>5 860</b>	<b>323</b>	<b>555</b>	<b>1 708</b>

Nagu tabelist näha, siis kõige rohkem finantsvahendeid on oma eesmärkide elluviimiseks Tartu Ülikoolil, kelle bilansimahuks oli 31.12.2017.a seisuga 269 281 tuhat eurot. Ta ületas teisi kõrgkooli nii käibe- kui ka põhivarade mahu osas, eriti märkimisväärselt suur oli põhivarade osakaal (224 070 tuhat eurot) koguvaradest (269 281 tuhat eurot). See on tingitud asjaolust, et eelnimetatu on kõige suurema üliõpilaste ja õppekavade arvuga kõrgkool Eestis. Eesti vanimale kõrgkoolile sekundeeris 117 437 tuhande euro võrra väiksema bilansimahuga Tallinna Tehnikaülikool. Kolmandale kohale jäi Eesti Maaülikool (bilansimahuks 76 014 tuhat eurot), kellele järgnes Tallinna Ülikool (51 212 tuhat eurot). Kõige väiksema bilansimahuga on teatud erialadele spetsialiseerunud Eesti Kunstiakadeemia (25 132 tuhat eurot) ja Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia (10 606 tuhat eurot).

Ülikooliseaduses (§ 49 lg 1) on sätestatud, et ülikooli tulude hulka kuuluvad riigieelarvest eraldatud raha, õppekulude hüvitamisest laekunud raha, põhitegevusest tulenevate tasuliste teenuste osutamisest ning teadus- ja arendustegevusest saadud tulu ja muud tulud. Tegevustoetuse riigieelarve vahendid ülikoolidele jaotab valdkonna eest vastutav minister

vähemalt 80 protsendi ulatuses baasrahastuseks ja kuni 20 protsendi ulatuses tulemusrahastuseks (Ülikooliseadus 1995, § 50<sup>1</sup> lg 1). Ülikoolile tegevustoetuse eraldamiseks sõlmivad ülikool ning valdkonna eest vastutav minister kolmeks aastaks ülikooli missioonist, eesmärkidest ja ülesannetest ning riigi vajadustest lähtuva halduslepingu. Selle täitmiseks sõlmib valdkonna eest vastutav minister ülikooliga igal kalendriaastal rahastamise kokkuleppe. Ülikoolile sihtotstarbelise toetuse määramise korral eraldatakse see rahastamise kokkuleppega. (Ülikooliseadus 1995, § 50<sup>1</sup> lg 5)

Eesti teadus- ja arendusasutustele eraldati 2017. aastal olulisimatest riiklikest rahastusprogrammidest 50,4 miljonit eurot, millest Tartu Ülikoolil sai ligi 53% ehk 26,5 miljonit eurot. Tallinna Tehnikaülikool sai 10,1 miljonit eurot, Eesti Maaülikool 3,4 miljonit eurot ja Tallinna Ülikool 2,6 miljonit eurot. (Tartu Ülikool. Majandusaasta aruanne 2017)

Kokkuvõttes võib välja tuua, et igal Eesti avalik-õiguslikul kõrgkoolil on oma eripära, mis on erinevate huvidega inimeste valikuvõimaluste avardamist silmas pidades väga positiivne. Vanimaks ja ühtlasi kõige suuremaks kõrgkooliks nii inimressursi kui ka materiaalsete vahendite osas on Tartu Ülikool, kuid vähemtähtsad ei ole ka teised kõrgkoolid, kes on teenäitajad teatud valdkondades, andes oma panuse kas muusika, kunsti, põllumajanduse, pedagoogika, tehnoloogia või mingi muu eriala arengule.

## **2.2.2. Sisekontrolli süsteem Eesti avalik-õiguslikes ülikoolides**

### **2.2.2.1. Strateegilised eesmärgid**

Iga kõrgkool peaks seadma oma tegevusele kindlad eesmärgid. Strateegia määrab organisatsiooni põhieesmärgid ja peamised teed nende saavutamiseks, andes kõrgkoolile kindla tegevussuuna.

Kõikide Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide strateegilised eesmärgid on määratletud ning mõõdetavad, need kajastuvad arengukavades. Lisaks koostatakse igaks aastaks tegevuskava, kus aasta eesmärgid määratletakse. Samuti kajastatakse strateegiliste eesmärkidega seotud teemasid majandusaasta aruannetes, et mõõta ja jälgida arengukavas püstitatud eesmärkide poole liikumist. Neile sekundeerivad igaks eelarveaastaks koostatavad eelarved, et seada strateegiliste eesmärkide ellu viimiseks planeeritud tegevustele rahalised orientiirid.

Tallinna Ülikooli siseaudiitori sõnul loodi seal 2018. aastal aruandluskeskkond, kust on võimalik saada erinevate näitajate kohta informatsiooni. Nii saab vajaliku informatsiooni mugavalt kätte, sest andmeid proovitakse automatiseerida (personali-, finantsnäitajad jne). (MK 2019)

Positiivne on see, et intervjuude põhjal on Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide töötajad enamasti kursis strateegilisi eesmärke kajastavate dokumentidega ning oskavad oma tegevust nendega seostada. Tallinna Ülikoolis tutvustakse olulisi arenguga seotud dokumente ja kõigil on võimalus nendega kursis olla. Samas kui töötaja ei soovi end nendega kurssi viia, siis ei saa sundida. (MK 2019) Eesti Maaülikooli siseaudiitori sõnul võib mõnikord kursis mitte olemine jääda motivatsiooni puudumise taha. Võib olla inimesed ei näe alati suurt pilti ja ei oska oma tegevust nendega seostada, aga võib olla ei peagi seda alati nägema. (SA 2019)

Sarnaselt Eesti Maaülikooliga ei ole Tartu Ülikoolis kõik töötajad strateegilisi eesmärke kajastavate dokumentidega kursis. Tartu Ülikooli siseauditi juhi arvates peaksid nendega kursis olema juhid. Kõik ei pea neid enda jaoks oluliseks ja ei pea nendega kursis olema. See oleneb ka töökohast, näiteks majahaldurid ja koristajad ei pea nendega kursis olema. (JT 2019) Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia puhul on see samuti erinev, olenedes inimese tahtest ja motivatsioonist (MP 2019). Eesti Kunstiakadeemia jurist usub, et seal on töötajad nendega kursis ja oskavad oma tegevust nendega siduda, sest kõigil on olnud võimalus nendega tutvuda (AK 2019). Tallinna Tehnikaülikoolis on töötajad strateegilisi eesmärke kajastavate dokumentidega kursis ja oskavad oma tegevust nendega seostada (KP 2019).

Olenevalt kõrgkooli eripärast on ka nende strateegilised eesmärgid erinevad (vt tabel 2). Tartu Ülikooli arengukava aastateks 2015-2020 rõhutab tema vastutust Eesti rahvusülikoolina ühiskonna ees seisvate ülesannete lahendamisel. Tartu Ülikooli visioon on olla kiirelt arenev rahvusvaheline teadusülikool, rahvusülikoolina Eesti akadeemilise vaimuse keskus ja ühiskonna arengu eestvedaja. (Tartu Ülikooli arengukava aastateks 2015-2020). Eesti Maaülikooli arengukava määrab kindlaks ülikooli strateegilised valdkonnad, kaugeleulatuvad sihid ja peamised eesmärgid aastani 2025. Alaeesmärgid, tegevused, mõõdikud ja sihttasemed strateegiliste valdkondade lõikes on esitatud aastani 2020. Selle arengukava juhtmotiiv on ülikooli soov olla rahvusvaheliselt tunnustatud ülikool biomajanduse valdkonnas. (Eesti Maaülikooli arengukava aastani 2025)

**Tabel 2.** Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide olulisemad strateegilised eesmärgid (Autori koostatud. Aluseks Tartu Ülikooli arengukava aastateks 2015-2020; Eesti Maaülikooli arengukava aastani 2025; Eesti Kunstiakadeemia arengukava aastateks 2016-2020; Tallinna Ülikooli arengukava aastateks 2015-2020; Tallinna Tehnikaülikooli arengukava 2020; Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia arengukava aastateks 2015-2020)

Kõrgkool	Strateegilised eesmärgid
<b>Tartu Ülikool</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lõpetajad, kes muudavad maailma.</li> <li>2. Teadus- ja arendustöö, mille mõju on globaalne ja Eesti arengut suunav.</li> <li>3. Innovaatilisus ja ettevõtlikkus, mille kaudu jõuavad teadmised majandusse.</li> <li>4. Organisatsioon, mis inspireerib ja ühendab inimesi.</li> <li>5. Järjepidev areng, mis kindlustab eesti keele ja rahvuskultuuri püsimise.</li> </ol>
<b>Eesti Maaülikool</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Teadus- ja arendustegevus Siht: Rahvusvahelisel tasemel teadustöö. Eesmärk: Ülikool jõuab vähemalt ühte rahvusvaheliselt aktsepteeritud ülikoolide edetabelisse.</li> <li>2. Õppetöö Siht: Kõrgelt hinnatud ülikooliharidus, tööturul nõutud lõpetajad. Eesmärk: Üliõpilaste ja vilistlaste rahulolu on vähemalt sama kõrge kui teistes Eesti ülikoolides.</li> <li>3. Liikmeskond Siht: Arenev, motiveeritud ja ühtne liikmeskond. Eesmärk: Motiveeritud ning pädevad üliõpilased ja töötajad, rahvusvaheliselt tunnustatud teadlased ja õppejõud.</li> <li>4. Ühiskond Siht: Maaülikool on oma fookusvaldkondades arengu suunaja. Maaülikool toetab majanduse, kultuuri ja sotsiaalset arengut. Eesmärk: Ülikool on oma fookusvaldkondades partnerite esimene valik.</li> <li>5. Organisatsioon Siht: Liikmeskonna põhitegevusi toetav organisatsioon, tänapäevane ja atraktiivne õpi- ja töökeskkond. Optimaalne akadeemiline struktuur ülikooli eesmärkide saavutamiseks.</li> </ol>
<b>EKA</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tegutseda uues kaasaegses õppehoones interdistsiplinaarselt, rahvusvaheliselt ja võrgustunult.</li> <li>2. Panustada ühiskonna arengusse akadeemiliselt ja loominguliselt ning olla õppijakeskne ja jätkusuutlik õppe- ja teaduskeskus.</li> <li>3. Olla oma peamistes akadeemilistes vastutusvaldkondades juhtiv kompetentsikeskus Eestis ning tunnustatud keskus rahvusvaheliselt.</li> </ol>
<b>Tallinna Ülikool</b>	<p>Ressursse ja tegevusi koondades kujundatakse välja interdistsiplinaarsed teaduspõhised fookusvaldkonnad:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) haridusuuendus;</li> <li>2) digi- ja meediakultuur;</li> <li>3) kultuurilised kompetentsid;</li> <li>4) terve ja jätkusuutlik eluviis;</li> <li>5) ühiskond ja avatud valitsemine.</li> </ol>
<b>Tallinna Tehnika-ülikool</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. TTÜ on rahvusvaheliselt silmapaistev tehnikaülikool, kus kohtuvad motiveeritud töötajaskond ja ambitsioonikas üliõpilaskond.</li> </ol>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Akadeemilistele kompetentsidele ja professionaalsele juhtimisele rajatud ülikool lööb edukalt kaasa kiiresti areneva ühiskonna vajaduste rahuldamisel.</li> <li>3. Ülikooli koostöö ettevõtete ja avaliku sektoriga aitab oluliselt kaasa ühiskonna teadmiste ja heaolu kasvule.</li> </ol>
<b>EMTA</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. EMTA ehitab praeguse peahoone juurde saalikompleksi.</li> <li>2. Akadeemia kui organisatsioon toimib tõhusalt, selle töötajad on motiveeritud ja töökeskkond kaasaegne.</li> <li>3. EMTA üliõpilased saavad kvaliteetse, rahvusvaheliselt konkurentsivõimelise ja erialase töömaailma nõudmistele vastava hariduse.</li> <li>4. Akadeemia teadustöö toetab õppe- ja loometegevust ning Eesti rahvuskultuuri hoidmist ja arengut.</li> <li>5. EMTA on positiivse kuvandiga institutsioon, mille tegevus aitab kaasa loovuse ning elukestva õppe väärtustamisele ühiskonnas.</li> </ol>

Eesti Kunstiakadeemia arengukavas aastateks 2016–2020 määratletakse oma missioon, visioon, strateegilised eesmärgid ja tegevussuunad aastani 2020. Eesti Kunstiakadeemia visiooniks on olla vilistlaste, õppejõudude ja üliõpilaste kaudu Eestis keskne ja rahvusvaheliselt arvestatav kunsti, visuaalkultuuri ja elukeskkonna looja, kujundaja ja mõtestaja ning oluline kultuurikeskkonna ja elukvaliteedi rikastaja. (Eesti Kunstiakadeemia arengukava aastateks 2016-2020) Tallinna Ülikooli arengukavas aastateks 2015-2020 on välja toodud, et Tallinna Ülikool on targa eluviisi eestvedaja ja kujundaja Eestis, toetades selle kaudu nii Eesti jätkusuutlikkust kui ka indiviidi eneseteostust (Tallinna Ülikooli arengukava aastateks 2015-2020). Tallinna Tehnikaülikooli (TTÜ) arengukavas aastani 2020 seatakse eesmärgiks rahvusvaheliselt silmapaistvaks tehnika- ja tehnoloogiaülikooliks kasvamine (Tallinna Tehnikaülikooli arengukava 2020). Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia arengukavas aastateks 2015-2020 tuuakse välja, et saalikompleksi väljaehitamine on esimeseks prioriteediks, kuna ilma selleta ei ole akadeemial võimalik täiel määral täita oma rolli õppe- ja kultuuriasutusena (Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia arengukava aastateks 2015-2020).

Positiivne on see, et kõikide Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide peamised strateegilisi eesmärgi kajastavad dokumendid – arengukavad ja majandusaasta aruanded – on kättesaadavad nii töötajatele kui ka kõrgkooliväliste huvigruppidele. Need on avalikustatud kõrgkoolide kodulehekülgedel.

Kokkuvõttes võib positiivse joonena välja tuua, et kõikide Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide strateegilised eesmärgid on määratletud ja mõõdetavad ning need kajastuvad arengukavades. Sealjuures on olulised ka tegevuskavad, millega on seotud eelarvelised

vahendid. Kõrgkooliti on strateegilised eesmärgid erinevad, olenedes tema eripärast. Majandusaasta aruannetes hinnatakse vastavalt mõõdikutele arengukavas püstitatud eesmärkide poole liikumist. Töötajate puhul oleneb nende motivatsioonist, kohusetundest ja vajadusest, kas nad on end kurssi viinud strateegilisi eesmärke kajastavate dokumentidega. Kõigil on see võimalus, sest nimetatud dokumendid on kättesaadavad kõrgkoolide kodulehekülgedel.

#### **2.2.2.2. Organisatsiooni struktuur**

Organisatsiooni struktuur paneb paika organisatsiooni liikmete omavahelised suhted. See määrab alluvussuhted ja tööjaotuse, mille kaudu määratletakse otsuste tegemise protsess ja võimusuhted. Organisatsiooni edukaks toimimiseks on vajalik, et iga töötaja panus oleks suunatud eesmärkide saavutamisele.

Vastavalt teooria osas peatükis 1.3.2 välja toodud seadusesätetele pannakse kõrgkoolide struktuuriga seotud aspektid paika selle põhikirjas ning struktuuriüksuste tegevuse alused määratakse põhimäärustega.

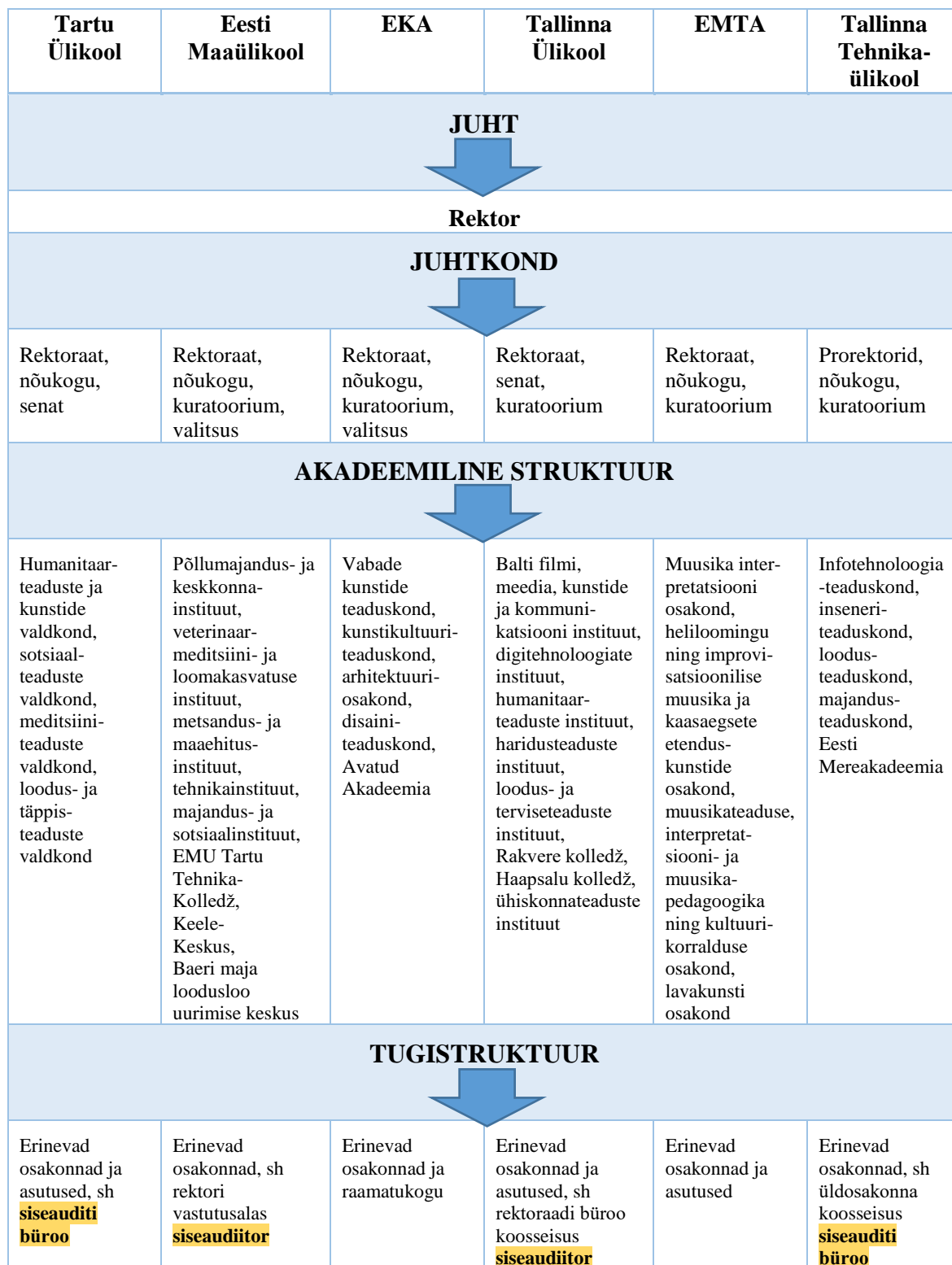
Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides toetab kehtiv struktuur seadustest tulenevate ülesannete ja strateegiliste eesmärkide tulemuslikku saavutamist. Positiivne on see, et tugiteenused toetavad kõrgkoolides sisulist tegevust. Samas ei ole kõrgkoolides struktuur ajas püsiv, sest intervjueritavate sõnul ülesanded ja projektid muutuvad ning toimuvad seadusemuudatused. Kõrgkoolides on tulemas struktuurimuudatusi seoses Ülikooliseaduse muutumisega.

Oluline on välja tuua, et analüüsitavates kõrgkoolides on organisatsiooni ülesehitus olnud viimastel aastatel seotud muudatustega. Eelkõige on see olnud seotud struktuuriüksuste liitmisega. Sisekontrolli temaatikat käsitledes on oluline mõista, kus asuvad Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide struktuuris siseaudiitorid või siseauditi bürood. Nagu on näha tabelist 3, siis on need arvatud tugistruktuuri hulka. Tallinna Tehnikaülikoolis ja Tartu Ülikoolis on loodud siseauditi büroo ning nii Eesti Maaülikoolis kui ka Tallinna Ülikoolis töötab siseaudiitor. Nende tegevust käsitletakse lähemalt peatükis 2.2.2.6.

Tartu Ülikooli siseauditi juhi sõnul muudeti seal juhtimistasandeid ja määratleti selgemalt vastutusalad. (JT 2019) 2012. aasta jaanuarist rakendus Tartu ülikooli kaasajastatud juhtimismudel, mis kaasab ülikooli tegevusse ka väliseid partnereid. Ülikooli uute juhtorganitena alustasid tööd senat ja muudetud funktsioonidega nõukogu (vt tabel 3). 11-liikmeline ülikooli nõukogu on TÜ kõrgeim otsustuskogu, kes vastutab ülikooli majandustegevuse ja pikaajalise arengu eest, muuhulgas kinnitab ülikooli põhikirja ning võtab vastu ülikooli arengukava ja eelarve (Juhtimine. Tartu Ülikool 2019). Senat on ülikooli akadeemiline otsustuskogu, mida juhib rektor. Senat vastutab ülikooli õppe- ning teadus- ja arendustegevuse eest ning tagab selle kõrge kvaliteedi. Muu hulgas võtab senat vastu ülikooli põhikirja ja esitab selle nõukogule kinnitamiseks. Senatil on ühekordne vetoõigus nõukogu otsuse suhtes ülikooli eelarve vastuvõtmisel. (Senat. Tartu Ülikool 2019)

1. jaanuarist 2016.a on Tartu ülikoolis uue juhtimistasandina neli valdkonda (Juhtimine. Tartu Ülikool 2019), mis moodustavad ülikooli akadeemilise struktuuri, kuhu on koondunud instituudid, erinevad kolledžid ning valdkonnavälised ülikooli asutused. Nendeks on humanitaarteaduste ja kunstide valdkond, sotsiaalteaduste valdkond, meditsiiniteaduste valdkond, loodus- ja täppisteaduste valdkond. Valdkonda juhib dekaan. Valdkonnal on nõukogu, mille koosseisu kuuluvad dekaan, valdkonda kuuluvate instituutide juhid ja kolledžite direktorid, viis üliõpilast ja kolm nõukogu enda nimetatud liiget. Ülikooli tugiüksuste hulka kuulub kümme osakonda. (Ülikooli struktuur. Tartu Ülikool 2019)

**Tabel 3.** Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide struktuur 2019.a (Autori koostatud. Aluseks: Ülikooli struktuur. Tartu Ülikool; Struktuurid. Eesti Maaülikool; Juhtimine. Eesti Kunstiakadeemia; Tugiüksused. Eesti Kunstiakadeemia; Struktuur. Tallinna Ülikool; Üksused. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia; Juhtimine. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia; Struktuur. Tallinna Tehnikaülikool)





Eesti Maaülikoolis on struktuuri korduvalt muudetud. Mõjuriks ei ole Eesti Maaülikooli siseaudiitori sõnul mitte ainult HTM-ga sõlmitud tulemusleping, vaid see on seotud ka rahvastiku trendidega ja valdkondlike eelistustega antud kõrgkooli õppima asumisel. (SA 2019) Alates 2005. aastast on ülikoolis viis akadeemilist struktuuriüksust: põllumajandus- ja keskkonnainstituut, veterinaarmeditsiini ja loomakasvatuse instituut, metsandus- ja maaehitusinstituut, tehnikainstituut ning majandus- ja sotsiaalinstituut (vt tabel 3) (Eesti Maaülikooli ajalugu 2019). Neile lisandub 1 kolledž ja 2 teaduskeskust. Teadus- ja praktikabaasid asuvad lisaks Järvselja õppe- ja katsemetskonnas, Polli Aiandusuuringute Keskuses, Rõhu katsejaamas ning Võrtsjärve kaldal asuvas Limnoloogiakeskuses. (Eesti Maaülikool 2019) Eesti Maaülikooli juhib rektor koos prorektoritega (Juhtimine. Eesti Maaülikool 2019). Ülikooli valitsus on rektori moodustatud operatiivse juhtimise organ. Ülikooli kõrgeim otsustuskogu on Ülikooli nõukogu (Eesti Maaülikooli põhikiri 2019). Kuratoorium on ülikooli ning ühiskonda siduv nõuandev kogu (Juhtimine. Eesti Maaülikool 2019).

Samuti on toimunud palju struktuurimuudatusi Eesti Kunstiakadeemias. Praegu on Eesti Kunstiakadeemias neli teaduskonda: vabad kunstid, arhitektuur, disain ja kunstikultuur (vt tabel 3). Neis koolitatakse nii kunstnikke, arhitekte, disainereid, kunstiteadlasi kui ka restaureerijaid. (EKA 2019) Neile lisandub tugiüksustena 9 osakonda ja raamatukogu (Tugiüksused. Eesti Kunstiakadeemia 2019). Ülikooli igapäevase juhtimisega tegeleb rektor, kes nimetab ametisse prorektorid ja määrab nende tegevusvaldkonnad. Rektor on operatiivseks juhtimiseks moodustanud akadeemia valitsuse. Valitsuse seisukohad on soovitusliku iseloomuga rektorile ja ülikooli nõukogule. Kunstiakadeemia kollegiaalne otsustuskogu on nõukogu, mis käib koos vähemalt neli korda aastas. Kuratoorium on nõuandev kogu, mis seob ülikooli ja ühiskonda. (Eesti Kunstiakadeemia põhikiri 2013)

Tallinna Ülikooli siseaudiitori sõnul vähendati seal 2015. aasta struktuurimuudatusega üksuste arvu, aitamaks kaasa üksustevaheliste seoste parendamisele ja protsesside efektiivistamisele, sest selle kõrgkooliga on liitunud/ liidetud mitmeid asutusi (MK 2019). 2015. aastal alustasid seal tööd kuus instituuti - Balti filmi, meedia, kunstide ja kommunikatsiooni instituut, digitehnoloogiate instituut, haridusteaduste instituut, humanitaarteaduste instituut, loodus- ja terviseteaduste instituut ning ühiskonnateaduste instituut (Kronoloogia. Tallinna Ülikool 2019). 2019. aastal on Tallinna Ülikoolil 8 akadeemilist üksust (vt tabel 3) ja 15 tugiüksust. Neile lisandub

Akadeemiline Raamatukogu. Tallinna Ülikooli juhib rektoraat, mis akadeemiliste traditsioonide kohaselt valitud rektori juhtimisel astub ametisse viieks aastaks. Ülikooli suurim otsustuskogu on senat ning nõuandev kogu on kuratoorium. (Struktuur. Tallinna Ülikool 2019) Tallinna Ülikooli juhtimiseeskirja §-s 31 lõigetes 1 – 2 on sätestatud, et sisekontrolli raames viivad üksuste juhid oma üksuse tegevuse osas ning tugiüksused oma tegevuse valdkonnas teistes üksustes läbi järelevalvet. Järelevalve on osa ülikooli juhtimissüsteemist, millega tagatakse protsesside toimimine vastavalt regulatsioonidele. Tugiüksuse poolt läbiviidud järelevalve tulemustest teavitab tugiüksuse juhataja vastava valdkonna eest vastutavat prorektorit või valdkonnajuhti ning annab sellest ülevaate oma üksuse tegevusaruandes.

2018. aastal kinnitati ja rakendati EMTA-s akadeemiliste osakondade uus struktuur (MP 2019). Sellel kõrgkoolil on 4 osakonda (vt tabel 3), doktoriõppe keskus, neile lisandub 8 tugiüksust (Üksused. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia 2019). Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia õppe- ja teadusprorektori sõnul tehti 2018. aastal olulisi struktuurimuudatusi, sest lähtudes 2017. aasta välishindamise tulemustest sooviti lihtsustada selle organisatsioonilist ülesehitust, eesmärgiga parandada info liikumist ning konkretiseerida vastutuse jaotust kõrgkooli strateegiliste eesmärkidega seotud otsuste vastuvõtmisel ja elluviimisel. See võiks omakorda tõsta EMTA töötajate motivatsiooni osaleda otsustusprotsessides. Muusika ja teatri suunad peaksid koostöös kaardistama EMTA tugevused ning kujundama nende põhjal selgelt välja prioriteedid. Tugevuseks on see, et selles kõrgkoolis on loodud hästitoimiv teadus- ja loometegevuse tugisüsteem. (MP 2019) Eesti Muusika- ja Teatriakadeemiat juhivad EMTA nõukogu ja rektoraat (vt tabel 3). Nõukogu on Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia kõrgeim kollegiaalne otsustuskogu. Rektoraat juhib õppe-, loome, teadus- ja arendustegevust. Struktuuriüksusi juhivad valitud või määratud ametiisikud ja vastavad kollegiaalsed organid. (Juhtimine. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia 2019) Kuratoorium on Eesti Muusika- ja Teatriakadeemiat ja üldsust siduv nõuandev kogu (Kuratoorium. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia 2019).

1. jaanuaril 2017.a hakkas Tallinna Tehnikaülikoolis kehtima ülikooli uus põhikiri ning struktuur, mis muutis juhtimise lihtsamaks ja läbipaistvamaks. Varasema kaheksa teaduskonna ning kaheteistkümne õppe- ja teadusasutuse asemel on neli teaduskonda ning viienda teaduskonna staatuses olev Eesti Mereakadeemia (vt tabel 3). 1. augustil 2017.a liitus Tallinna Tehnikaülikooliga IT Kolledž, mis jätkab instituudi staatuses infotehnoloogia

teaduskonna koosseisus. (Majandusaasta aruanne. Tallinna Tehnikaülikool 2017) Ülikooli juhib rektor koos prorektoritega. Kuratoorium on Tallinna Ülikooli kõrgeim juhtorgan, kes vastutab ülikooli arengu eest ja tagab tema eesmärkide saavutamise. Ülikooli akadeemiline otsustuskogu on nõukogu, kes vastutab ülikooli õppe-, teadus- ja arendustegevuse ning kõrge akadeemilise taseme tagamise eest. (Tallinna Tehnikaülikooli põhikiri 2016) Ülikooli Nõukogusse kuulub 27 liiget (Ülikooli nõukogu. Tallinna Tehnikaülikool 2019).

Positiivne on see, et kõigi Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide puhul on põhitegevused ja võtmeprotsessid tuvastatud, omavahel ja seadustest tulenevate ülesannete ja kõrgkooli strateegiliste eesmärkidega seostatud. Tartu Ülikooli siseauditi juht toob välja, et seal ei ole veel klassikalist kvaliteedijuhtimist, aga samas kõik tegevused toimivad. Arengukavas toimivad indikaatorid on määratud. (JT 2019) Tallinna Ülikooli siseaudiitori sõnul ei ole seal koostatud protsesside kaardistusi sellisel kujul nagu Tallinna Tehnikaülikoolis (voojoonistena). Tallinna Ülikoolis toimib protsesside kaardistus paljude protsesside mõistes sisekordade alusel. Korrad katavad põhilisi protsesse. Õigusaktid reguleerivad erinevaid valdkondi, nt juhtimiseeskiri, ruumide kasutamise kord, parkimise kord jne. Mõnede kordade puhul on koostatud ka vooskeeme, nt projektide menetlemise kohta. (MK 2019) Eesti Maaülikooli siseaudiitor toob välja, et HTM-i poolt on vastutusvaldkonnad ära jagatud ülikoolide vahel, kes milliste erialade eest vastutab. Samamoodi on määratud teadustööde mahud. (SA 2019)

Kõrgkoolide struktuuriüksuste-vahelised tegevused on enamasti integreeritud ja koordineeritud. Eesti Kunstiakadeemia juristi hinnangul ei ole seal enam raske koostööd teha, sest ollakse ühes majas koos. Ühisalad on head koostöö tegemiseks, nt avatud alad, ühised ruumid, töökojad. Lisaks hoitakse nii kokku kulusid. (AK 2019) Tartu Ülikoolis teevad struktuuriüksused koostööd, aga on suhteliselt iseseisvad ja otsustavad ise koostöö tegemise valdkonnad ja ulatuse. Näiteks molekulaarbioloogid teevad koostööd Geenivaramuga ja majandusteaduskond pakub majandusõpet ka teistele teaduskondadele. (JT 2019) Tallinna Ülikooli siseaudiitor toob välja, et seal osalevad kordade väljatöötamisel üksused, kes on teemaga seotud ja seeläbi integreeritakse ja koordineeritakse tegevusi. Tugiüksused alluvad erinevatele rektoraadi liikmetele, kes nende üksuste raames saavad koordineerida tegevusi ning kord nädalas või tihedamini toimuvad rektoraadi liikmete koosolekud, kus arutatakse koos teemasid. Samas on selles valdkonnas mõningal määral arenguruumi. (MK 2019) Sarnaselt eelnimetatule liigub ka Tallinna Tehnikaülikool selles

osas paremuse poole. Üldosakonda koondati mitmed tugitegevused. Sealjuures annab oma panuse siseauditi büroo. (KP 2019)

Rohkem arenguruumi võrreldes teiste kõrgkoolidega on struktuuriüksuste-vaheliste tegevuste integreerimise ja koordineerimisega Eesti Maaülikoolil ning Eesti Muusika- ja Teatriakadeemial. Viimase puhul on õppe- ja teadusprorektori sõnul päevakorras 2017. aastal välishindamise käigus välja toodud soovitude täitmine. Nimelt tuleks edendada muusikaosakondade ja lavakunsti osakonna vahelist suhtlust ja koostööd, eriti seoses rajatava black box-iga. Plaanide elluviimisele võiks läheneda senisest dünaamilisemalt: kutsuda kokku töörühmi, mis koondaks erinevaid huvigruppe ja käivitada valdkonnavahelisi algatusi ning arendusprojekte õppe-, loome- ja teadustöös. (MP 2019) Eesti Maaülikooli puhul ei ole siseaudiitori sõnul struktuuriüksuste-vahelised tegevused alati integreeritud ja koordineeritud, sest ülikool kui selline on isiksusepõhine kultuuritüüp. Kõigis loomingulistes sektorites on indiviid väga oluline, see eeldab teatud kohandumist. Lisaks on Maaülikoolis väga erinevad valdkonnad: viinamarjakasvatusest kuni loomade ravimiseni. Kuna põhivaldkonnad on erinevad, siis ei ole nende võimekused selle sees samad. Püüd on pakkuda kõigile instituutidele sellist tugiteenust, nagu nad vajavad. (SA 2019)

Kokkuvõttes võib välja tuua, et Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide struktuur on pidevas muutumises. See oleneb nii seaduse muudatustest, HTM-i otsustest, teaduse rahastamise süsteemist, juhtimiskultuurist, rahvastiku trendidest kui ka valdkondlikest eelistusest. Seega avalduvad kõrgkoolide ülesehituse muudatustes nii poliitilised, majanduslikud, kultuurilised, sotsiaalsed kui ka laiemas plaanis ühiskondlikud aspektid. Positiivse joonena võib välja tuua seda, et Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide struktuur toetab seda, et põhitegevused ja võtmeprotsessid on tuvastatud, omavahel ja seadustest tulenevate ülesannete ja kõrgkooli strateegiliste eesmärkidega seostatud. Viimaste aastate jooksul on liitmiste teel vähendatud kõrgkoolide struktuuriüksuste arvu. Siiski on arenguruumi seoses struktuuriüksuste-vaheliste tegevuste integreerimise ja koordineerimisega.

### 2.2.2.3. Personalipoliitika ja eetilised väärtused

Personalitöö on vajalik selleks, et kaasa aidata organisatsiooni eesmärkide saavutamisele. Personalipoliitika lähtub organisatsiooni väärtushinnangutest ja kultuurist ning sõltub organisatsiooni välistest ja sisemistest mõjudest ning nende muudatustest. Ühtlasi sisaldab see põhimõtteid, mis tagavad personali juhtimise ühtsetel alustel kogu organisatsioonis.

Intervjuueritavate väitel katab kõikide Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide personalipoliitika järgmisi valdkondi: planeerimine, värbamine, väärtused, koolitamine, hindamine, karjääri planeerimine. Peale Tartu Ülikooli on ülejäänud kõrgkoolides ka tasustamine personalipoliitika osa, kuid Eesti vanimas kõrgharidust andvas õppeasutuses otsustab selle iga juht ise (JT 2019). Tallinna Tehnikaülikooli siseauditi juht toob välja, et seal on personalipoliitika hetkel üsnagi üldsõnaliselt sõnastatud ülikooli arengukavas, aga 2019. aasta jooksul seda täpsustatakse (KP 2019).

Eesti avalik-õiguslikud kõrgkoolid on välja töötanud palju personalipoliitikat reguleerivaid dokumente, mis on kättesaadavad kõigile organisatsiooni töötajatele, näiteks õppejõudude ja teadustöötajate ametikohtade täitmise kord, ametinõuded, atesteerimise kord jne. Paljud neist on avaldatud ka kõrgkoolide kodulehekülgedel. Eesti Kunstiakadeemias personaliosakond aitab ja nõustab töötajaid, kui midagi vajalikku ei leita (MKo 2019). Tallinna Ülikoolis on ka mitmeid juhendeid, mis ei ole korrana kehtestatud ja on jäetud vabatahtlikuks (MK 2019).

Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide kodulehekülgedelt on võimalik leida ametijuhendeid, mis kajastavad vastava ametikohaga seotud ülesandeid, nõudeid, koormust, töötulemuste hindamiskriteeriume, õiguseid ja kohustusi. Paljud kõrgkoolid on välja töötanud akadeemilise personali ametjuhendi. Intervjuudest selgub, et enamasti vaadatakse ametijuhendeid üle ja ajakohastatakse vajaduspõhiselt. Eesti Kunstiakadeemia personalitöötaja toob ühe põhjusena välja seaduse muudatuse (MKo 2019). Tartu Ülikooli siseauditi juht mainib sellega seoses kohustuste muutumist (JT 2019). Tallinna Ülikooli siseaudiitori hinnangul sõltub see juhist ja ametikohast (MK 2019). Tallinna Tehnikaülikoolis vaatab ka siseauditi büroo oma tööde käigus ametijuhendeid üle (KP 2019). Eesti Maaülikooli siseaudiitor toob välja, et pikaajaliste töötajate puhul võib olla tehtud eraldi suulisi kokkuleppeid, aga see on instituutide ja õppetoolide lõikes erinev (SA 2019).

Kõikide analüüsitavate kõrgkoolide töötajaskonna hulka kuuluvad personalitöötajad, kes vajadusel tegelevad uute töötajate tööle võtmisega. Sellega on tihedalt seotud töötajate tasustamise teema, mis tekitab vastuolulisi arvamusi. Eesti Kunstiakadeemia personalitöötaja leiab, et töötasu on keskmine, ühtegi luhtunud konkurssi ei ole olnud ning personalivoolavus on aktsepteeritaval tasemel, et tagada kõrgkooli eesmärkide saavutamine (Mko 2019). Ka Tallinna Tehnikaülikooli siseaudiitor väidab, et töötajate tasustamine on motiveeriv tegur. See on gruppidenähtena paigas. Personalivoolavus näitab vähenemistrendi. 2017. aasta struktuurireformi järgselt oli see suurem, nüüd väiksem. Voolavus on alati suurem haldus-tugistruktuuriüksustes. (KP 2019)

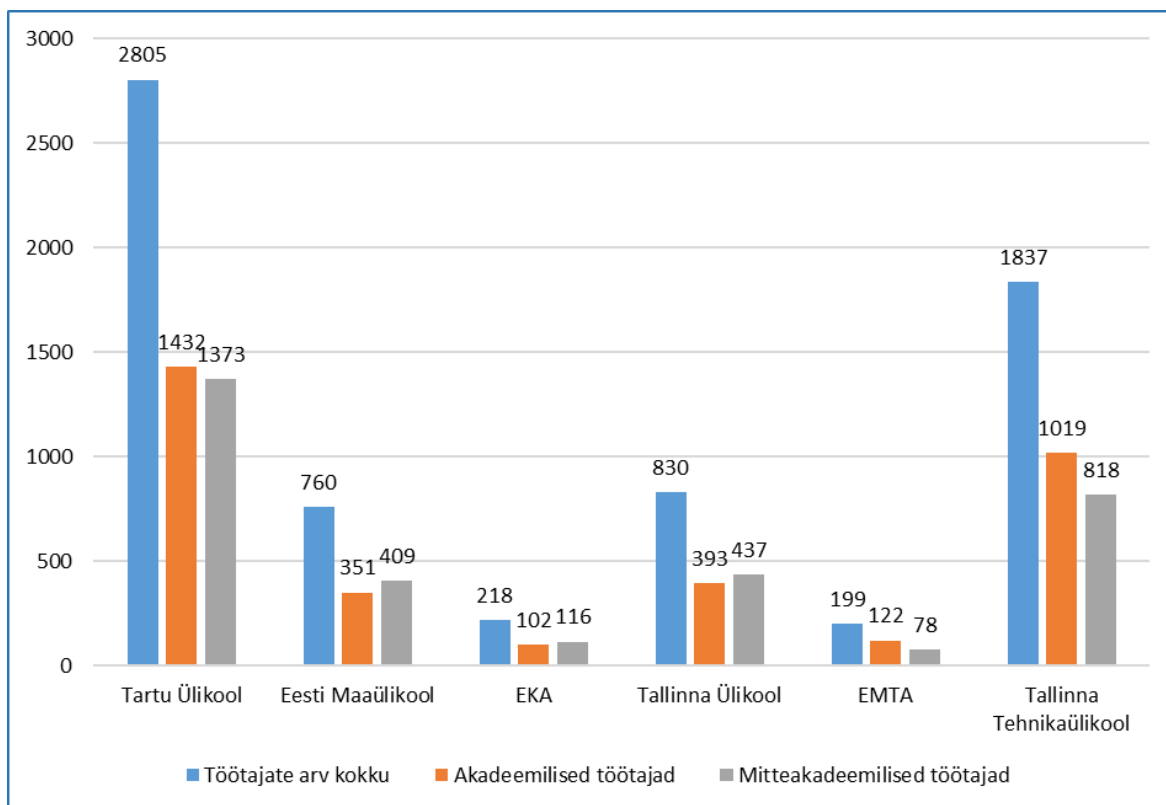
Intervjuude põhjal selgub, et ülejäänud neljas Eesti avalik-õiguslikus kõrgkoolis peetakse palgatasu pigem madalaks ning leitakse, et seda tuleks tõsta. Vaatamata sellele on Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia suutnud tagada kõrgetasemelise õppejõudude taseme, kes on oma tööle pühendunud (MP 2019). Tartu Ülikoolis on suuremad liikumised personali osas toimunud seoses uue rektori meeskonna moodustamisega, õppejõud on enamasti pikaajalise töökogemusega (JT 2019). Eesti Maaülikooli siseaudiitori sõnul ei saa palgatasemega rahul olla, sest lektori töötasu on väiksem kui põhikooli õpetajal. Rahulolu-uuringu põhjal on see kategooriate lõikes erinev. Alamal astmel ollakse vähem rahul. Tema arvates motiveerib palgatõus inimest maksimaalselt kolm kuud, hiljem ei ole sellel enam mitte mingisugust mõju. (SA 2019) Tallinna Ülikooli siseaudiitor tõi välja, et töötajate tasustamine on üks riskide hindamises välja toodud kõrgemaid riske, sest antud kõrgkooli töötasud on olnud madalamad võrreldes teiste kõrgharidust andvate õppeasutustega. Riigipoolne kõrghariduse rahastamine on aastaid olnud samal tasemel, samas kui mujal töötasud tõusevad. See on toonud kaasa olukorra, kus ei saa tasustamist motiveerivaks pidada. Mõnes valdkonnas on tugitöötajate vaheldumine (turundus, teadusosakond) olnud kõrge. (MK 2019)

Töötajate värbamisel võetakse arvesse kandidaadi vastavust nõutud teadmistele, oskustele ja kogemustele. Akadeemilise personali osas on ametinõuded väga ranged. Eesti Kunstiakadeemia personalitöötaja toob välja, et mitteakadeemiliste töötajate jaoks koostatakse ametiprofiil. Töökohale kandideerimisel ei ole alati vajalik bakalaureuse- või magistrikraad. Ametiprofiil koostatakse vastavalt olukorrale tööturul ja arvesse võetakse ka töö jaoks vajalikke oskusi. (MKo 2019) Tartu Ülikooli siseauditi juht toob välja, et põhiline probleem on see, et teatud valdkondades (nt infotehnoloogia) puudub kvalifitseeritud tööjõud. Vajadusel kaasatakse praktikuid. Viljandi Kultuurikolledžis on raske spetsialiste

leida. (JK 2019) Eesti Kunstiakadeemias on õpetatavad erialad seotud kitsa valdkonnaga. Seal on mõnikord raske dekaani leida, sest ta peab olema ka hea suhtleja. (MKo 2019)

Intervjueeritavate arvates on ametnike ja õppejõudude osakaal Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides sobivas proportsioonis. Eesti Kunstiakadeemia personalitöötaja toob välja, et seal on töötajatel palju ülesandeid, seepärast ei saa tugipersonali vähem olla. Palju on projekte, et rahastust saada ja nendega seoses on töömaht suur. Peab arvestama sellega, et inimene teeb tööd 8 tundi ja ta peab ka puhkama. Kahe viimase aasta jooksul on seal ametikohti kaardistatud, et optimeerida ametikohtade arvu. Üks aasta tagasi tugipersonal restruktureerimise käigus mõnevõrra vähenes. (MKo 2019)

Üldiselt peetakse heaks tooniks seda, et ametnikke ei oleks üle 50% töötajaskonnast. Nagu on näha jooniselt 7, siis 2017. aasta andmetel oli Tartu Ülikooli, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia ning Tallinna Tehnikaülikooli puhul see proportsioon paigas, kuid Eesti Maaülikoolis, Eesti Kunstiakadeemias ja Tallinna Ülikoolis oli akadeemilisi töötajaid mõnevõrra vähem kui tugistruktuuri tööle võetud inimesi. Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide kontekstis on oluline välja tuua ka asjaolu, et osa õppejõude töötab osakoormusega. Seepärast on antud juhul käsitletud töökohti taandatuna täiskoormusele. Näiteks Tartu Ülikoolis oli 2017. aastal kokku 3435 töötajat, aga täistööajaarvestuses oli nende arvuks 2805 (Majandusaasta aruanne. Tartu Ülikool 2017). Eesti Maaülikooli puhul olid vastavad näitajad 926 ja 760 (Majandusaasta aruanne. Eesti Maaülikool 2017).



**Joonis 7.** Töötajate arv kokku, sealhulgas akadeemiliste ja mitteakadeemiliste töötajate arv Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides 2017.a (Autori koostatud. Aluseks Tartu Ülikooli, Eesti Maaülikooli, Eesti Kunstiakadeemia, Tallinna Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli majandusaasta aruanded 2017; Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia aastaraamat 2017).

Maaülikooli siseaudiitor toob välja, et kõikidel instituutidel on võimalik oma ametikohti kujundada. Struktuuriga seotud ametikohad on seotud suure loomingulisusega, sest ühes instituudis ei täida töötaja samal ametikohal alati samu tööülesandeid võrreldes teise üksusega. See on tingitud ka sellest, et instituudid on erineva suurusega. (SA 2019) Tallinna Ülikooli personaliosakond on teostanud ametikohtade hindamist. Paika on pandud erinevad palgaastmed skaalal 1 – 10. Vajadusel neid muudetakse. (MK 2019) Samas on positiivne see, et intervjuueeritavate hinnangul on kõikides analüüsitavates kõrgkoolides töötajate õigused, kohustused ja vastutus kooskõlas selle struktuuriga.

Esile tõstmist väärib see, et Tallinna Tehnikaülikoolis toimuvad uutele töötajatele infopäevad, kus neile selgitatakse kõrgkooli väärtushinnanguid ja nende eiramisest tulenevaid tagajärgi (KP 2019). Samuti on kiiduväärt Eesti Kunstiakadeemia poolt välja töötatud sisseelamisprogramm uue töötaja jaoks. Selle kohta on koostatud ka eraldi dokument, mis on kättesaadav õppeasutuse koduleheküljel. Uue töötajaga tegeleb



personalitöötaja, aga oma panuse annab ka rektor, kes tunneb nägupidi kõiki töötajaid. (MKo 2019) Tartu Ülikooli siseauditi juhi sõnul üldiselt tehakse uuele töötajale koolitus, mille käigus räägitakse kõrgkooli väärtustest, aga see sõltub ka juhust (JT 2019). Eesti Maaülikoolis on töökorraldusalustes reeglid olemas ja uus töötaja peab nendega tutvuma. Tööohutuskoolitus tehakse ka kohapeal. (SA 2019) Tallinna Ülikooli siseaudiitori sõnul seal küll tehakse uutele töötajatele koolitusi, kuid eiramise tagajärgede teema ei ole ilmselt see, mida uuele töötajale kohe tutvustatakse. Väärtused tuuakse lühidalt välja. Uute töötajate sisseelamise lihtsustamine on olnud probleemkohaks, millega on püütud tegeleda. Samas on vajalik informatsioon kõigile kättesaadav. Kui inimene ei küsi, siis ei teata, millist abi ta vajab. (MK 2019) Eesti Muusika- ja Teatriakadeemias selgitatakse töötajatele kõrgkooli väärtushinnanguid ja nende eiramisest tulenevaid tagajärgi, aga seda võiks õppe- ja teadusprorektori arvates teha süsteemsemalt (MP 2019).

Kui võtta vaatluse alla töötajatele koolituste võimaldamise temaatika, siis on see kõrgkooliti mõneti erinev. Eesti Maaülikoolis võimaldatakse töötajatele vajalikke koolitusi (SA 2019). Tartu Ülikoolis on olemas koolitusplaan. Koolituste jaoks on olemas rahalised võimalused. (JT 2019) Samuti on koolitusplaan olemas Tallinna Tehnikaülikoolis. Töötajad saavad koolituste osas soovi avaldada. (KP 2019) Eesti Kunstiakadeemias võimaldatakse koolitustel osalemist vastavalt vajadusele. Osakonna juhataja teeb otsuse milliseid koolitusi rahastatakse osakonna eelarvest. Ka arenguestluste tulemusena saab teada millised koolitused on töötajatele vajalikud. Kui juriidika muutub, siis on vaja koolitusi teha. Vajadusel tehakse üle-majalisi koolitusi. Pidevalt on vaja teha koolitusi teatud teemadel, nt õpetamise ja psühholoogia valdkonnas. (MKo 2019) Eesti Muusika- ja Teatriakadeemias võimaldatakse töötajatele vajalikke koolitusi, aga õppe- ja teadusprorektori hinnangul võiks see tegevus olla ühtsemalt planeeritud ja koordineeritud (MP 2019). Tallinna Ülikooli siseaudiitori sõnul hinnatakse kõrgkooli ressursivõimalusi ja vajadusi. Kokkuleppel võimaldatakse nt ka ülikooli loengutel osalemist. Samas on valdkondi, kus koolitused on väga kallid ja tuleb teha valikuid. (MK 2019)

Positiivse joonena võib välja tuua selle, et enamikes Eesti avalik-õiguslikes ülikoolides peetakse töötajatega arenguestlusti, nagu seda tehakse siseauditi juhi sõnul Tartu Ülikoolis. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemias viiakse arenguestlust läbi üks kord aastas ajavahemikus 1. veebruarist sügissemestri esimese õppenädala lõpuni (MP 2019). Samuti peetakse arenguestlusti üks kord aastas Tallinna Tehnikaülikoolis (KP 2019). Eesti

Kunstiakadeemias tehakse seda sama sagedusastmega nagu eelnimetatud kõrgkoolides. See dokumenteeritakse digitaalselt dokumendihaldussüsteemis. Otsene juht kirjutab arenguestluse kokkuvõtte. (MKo 2019) Eesti Maaülikoolis küll tehakse siseaudiitori sõnul arenguestlusi, need peaksid toimuma üks kord aastas, aga samas ei saa kindel olla, kas kõik instituudid neid korralikult teevad. Positiivne on aga see, et tehakse koolituse arenguestluse läbiviimise teemal. (SA 2019) Erandlikult ei ole Tallinna Ülikoolis arenguestluste läbi viimine kohustuslik ja see oleneb üksusest. Seal alati arenguestluseid ei peeta ega dokumenteerita. (MK 2019)

Analüüsitavates kõrgkoolides hinnatakse töötajate tegelikku vastavust kehtestatud nõuetele. Tallinna Tehnikaülikooli siseauditi juht toob välja, et akadeemilisel poolel on atesteerimised, aga haldus-tugistruktuuris hinnatakse töötajate tegelikku vastavust kehtestatud nõuetele töö käigus ning vajadusel liigutakse sobivale töökohale (KP 2019). Eesti Maaülikooli siseaudiitor rõhutab, et nõuded muutuvad aja jooksul. Seega on oluline muuta ametijuhendite kirjeldusi. (SA 2019)

Enamasti hinnatakse töötajate tegevuse hindamisel ka töötajate teadlikkust nende tööloiguse kehtivate protseduurireeglite ning sisekontrollimeetmete osas, mida nad oma tööülesandeid täites peavad rakendama ning eetikanormidest kinnipidamist. Tartu Ülikooli siseauditi juhi arvates peaks aga iga töötaja ise ka vastutuse võtma (JT 2019). See on kooskõlas ka Tartu Ülikooli arengukavas välja toodud ühe põhiväärtusega, mis on sõnastatud järgmiselt: „Vastutus. Teadvustame nii oma tegemiste kui ka tegemata jätmiste ühiskondlikku mõju. Meie sõnad ja teod on kantud vastutusest mineviku, oleviku ja tuleviku ees.“ (Tartu Ülikooli arengukava aastateks 2015-2010) Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia õppe- ja teadusprorektori arvates seda alati ei tehta, aga järgitakse kutse-eetikat (MP 2019).

Seoses ühiskonnas toimuvate muudatustega on eetilise käitumisega seotud põhimõtted ja väärtushinnangud üha enam esiplaanile tõusnud. Küsimus on selles, kas neid on vaja dokumendina vormistada või inimesed saavad ilma selleta aru, milline on sobiv käitumisviis ja millised on väärtushinnangud, millest oma tegevuses lähtuda. Võimalike probleemide ära hoidmiseks on paljud kõrgkoolid sõnastanud väärtushinnangud, mille järgimist töötajatelt oodatakse ning on kehtestanud ka kõrgkoolisisesed eetilise käitumise põhimõtted. Tallinna Tehnikaülikoolis on väärtushinnangud kirja pandud „Heade tavade“ rubriiki. Need on kirjeldatud ka ülikooli arengukavas. Eetilise käitumise põhimõtted on kirjeldatud, töötajatele tutvustatud ning avaldatud siseveebis „Head tavad“ rubriigis, sh akadeemiline eetika

koodeks. (KP 2019) Eesti Kunstiakadeemias on väärtused sõnastatud praeguses arengukavas ja saavad täiendatuna olema ka uues arengukavas. On olemas eetikakoodeks ning on koostatud ka uus eetikakoodeks, mis esitatakse nõukogule läbivaatamiseks ja kinnitamiseks. (AK 2019) Samuti on väärtushinnangud ja eetilise käitumise põhimõtted sõnastatud Tartu Ülikoolis (JT 2019). Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia ei ole kehtestanud eraldi eetilise käitumise põhimõtteid, kuid on ühinenud Eesti hea teadustava dokumendiga. Väärtushinnangute sõnastamine on pooleli, need lisatakse uue arengukava juurde. (MP 2019) Eesti Maaülikool ei ole koostanud eetikakoodeksit.

Tallinna Ülikooli siseaudiitori sõnul ei ole seal otseselt eetika korda või situatsioonides käitumise näiteid kirjeldatud, aga teatud kohti on nõ mõistetenäidena kirjeldatud. Teatud eetika põhimõtted on ülikoolis olemas, ka väärtused kirjeldavad eetikanorme. Oluliste väärtushinnangutena on sõnastatud ja lahti seletatud avatus, kvaliteet, professionaalsus ja ühtsus. (MK 2019) Sarnaselt Eesti Muusika- ja Teatriakadeemiaga liitus Tallinna Ülikool 2017. aasta oktoobris hea teadustava kokkuleppega. Selle eesmärk on toetada heade tavade tundmaõppimist, omaksvõtmist ja juurdumist Eesti teaduskogukonnas. Hea teadustava kirjeldab, millist käitumist teadlastelt oodatakse ning missugune on teadusasutuse vastutus hea teaduse tagamisel, aidates nõnda suurendada teaduse usaldusväärsust üksikisiku ja üldsuse silmis. (Majandusaasta aruanne. Tallinna Ülikool 2017)

Lisaks moodustati Tallinna Ülikooli siseaudiitori sõnul seal 2019. aasta aprillis rektori korraldusega eetika töörühm. Selle tegevuse eesmärgiks on kaardistada ülikooli tegevusvaldkonnad, milles tõusetuvad eetilised küsimused ja riskid, nt teaduseetika, ebavõrdne või ebaeetiline kohtlemine, tülküsimused, akadeemiline petturlus jms. Töörühma ülesandeks on ka analüüsida nende küsimuste ja riskide käsitlemise seniseid praktikaid ja regulatsioone, hinnata valdkonna arendusvajadusi, pidades silmas riiklikke ja Euroopa taseme regulatsioone ja kokkuleppeid ning töötada välja ettepanekud ülikooli ressursse arvestavateks optimaalseteks lahendusteks. (MK 2019)

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et personalipoliitika toimib Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides hästi. Seda tõendab suure hulga valdkonda reguleerivate dokumentide välja töötamine ning nende alusel tegutsemine, et värvata, arendada ja säilitada heal tasemel tööjõudu. Positiivne on see, et üha rohkem hinnatakse kõrgkoolides eetilisi põhimõtteid, millega seotud dokumendid peaksid olema kättesaadavad kõigile töötajatele. Riiklikul tasandil ootaks

enamus kõrgkoole rahaliste vahendite suurendamist, et maksta kõrgemaid töötasusid ning vähendada tööjõu voolavust, seda eriti tugipersonali hulgas.

#### **2.2.2.4. Töökorralduslikud dokumendid ja protseduurireeglid**

Iga organisatsioon vajab oma eesmärkide ellu viimiseks töökorralduslikke dokumente. Protseduurireeglid on vaja paika panna selleks, et üheselt mõista organisatsiooni toimimise mudelit.

Antud peatükis kasutatakse töökorralduslike dokumentide ja protseduurireeglite käsitlemisel magistritöö lisades sisalduvaid intervjuude küsimuste vastuseid. Nende põhjal võib väita, et Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides on enamasti nende tööd reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmiseks välja töötatud asjakohased korrad ja juhendid (vt tabel 4). Eesti Maaülikoolis ja Eesti Muusika- ja Teatriakadeemias on nende dokumentide arv suur (SA 2109; MP 2019). Tallinna Tehnikaülikooli siseauditi juhi sõnul on mõnes valdkonnas isegi liiga palju juhendeid (KP 2019). Ka Eesti Maaülikooli siseaudiitori arvates on neid rohkem kui peaks olema ja sellises suures organisatsioonis tuleb see hirmust nõudeid rikkuda. Teine asi on see, kas neid on üldse vaja, kas need üldse annavad mingit lisandväärtust või mitte. Aga suure organisatsiooni puhul jällegi peab olema mingi raamistik, ei saa kõike vabaks lasta. See on peen mäng paindlikkuse ja süsteemi vahel. Teadlane väga ei taha, et teda raami surutakse. (SA 2019)

**Tabel 4.** Intervjueeritavate arvamused kõrgkooli tööd reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmiseks välja töötatud asjakohaste kordade ja juhendite kohta (JT 2019; SA 2019; AK 2019; MK 2019; KP 2019; MP 2019)

<b>Kõrgkool</b>	<b>Vastused küsimusele: Kas kõrgkooli tööd reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmiseks on välja töötatud asjakohased kõrgkoolisisesed korrad ja juhendid?</b>
<b>Tartu Ülikool</b>	Jah. Samas on mõnda juhendit juurde vaja ja mõni on ülearune.
<b>Eesti Maaülikool</b>	Neid kordi ikka on. Neid kordi ja juhendeid on meeletult palju. Neid on alati liiga palju, rohkem kui neid peaks olema ja sellises suures organisatsioonis tuleb see hirmust rikkuda midagi. Me arvame, et me teeme hea korra ja kehtestame selle ja paneme selle Internetti üles, et siis on mure lahendatud. Tihti see niimoodi ei tööta. Aga ma arvan, et kõik kohustuslikud korrad, mis peavad olema olema on kindlasti olemas. Teine asi, kas neid on üldse vaja, kas need üldse mingit lisandväärtust annavad või mitte. Aga suure organisatsiooni puhul jällegi peab olema mingi raamistik, ei saa kõike vabaks lasta. See on jällegi peen mäng paindlikkuse ja süsteemi vahel. Teadlane väga ei taha, et teda raami surutakse.
<b>EKA</b>	Jah. Ei ole üle paisutatud. Kool elab ja hingab. Liiga palju regulatsioone ei ole hea. Reguleerime nii palju kui vajalik ja nii vähe kui võimalik.
<b>Tallinna Ülikool</b>	Saab vastata, et jah olulises osas. Siseveebis on lisaks kordadele ka juhendeid, sest kõiki detaile ei ole mõistlik korraga reguleerida. Samas esineb ka olukordi, kus kordi ei ajakohastata (selleks on siiski põhjuseid, nt on teada lähiajal mõni oluline muudatus, mistõttu ei ole mõistlik lühikese aja jooksul mitu korda korda muuta, vaid otsustatakse seda teha korraga). Siseaudiitor töötab alates 2017. aastast (varasemalt puudus) ning juhib jooksvalt puudustele tähelepanu.
<b>Tallinna Tehnikaülikool</b>	Jah. Mõnes valdkonnas isegi liiga palju juhendeid.
<b>EMTA</b>	Jah. Asjakohaseid kõrgkoolisisesed kordasid ja juhendeid on palju.

Eesti Kunstiakadeemias ollakse arvamusel, et liiga palju regulatsioone ei ole hea, kool elab ja hingab. Reguleeritakse nii palju kui vajalik ja nii vähe kui võimalik. (AK 2019) Tallinna Ülikooli siseaudiitori hinnangul on seal kõrgkoolisisesed juhendid ja korrad olulises osas olemas. Siseveebis on lisaks kordadele ka juhendeid, sest kõiki detaile ei ole mõistlik korraga reguleerida. Samas esineb olukordi, kus kordi ei ajakohastata. Selleks on siiski põhjuseid, nt

on teada lähiajal mõni oluline muudatus, mistõttu ei ole mõistlik lühikese aja jooksul mitu korda korda muuta, vaid otsustatakse seda teha korraga. Lisaks juhib siseaudiitor jooksvalt tähelepanu puudustele. (MK 2019) Tartu Ülikooli siseauditi juhi hinnangul on seal mõnda juhendit vaja juurde ja mõni on ülearune (JT 2019).

Vastavalt Ülikooliseadusele (§ 9 lg 1 – 2) on kõrgkooli üheks tähtsaimaks alusdokumendiks põhikiri, mille kinnitab ülikooli nõukogu. Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide põhikirjad panevad paika nende tegevuse eesmärgid ja ülesanded, tegevuse valdkonnad, õppetingimused ja õppekorra, liikmeskonna, juhtimisorganid, struktuuri, aruandluse ja kontrolli. Need on kättesaadavad vastavate avalik-õiguslike kõrgkoolide kodulehekülgedel.

Töökorralduslike dokumentide järgimise kohustus on enamasti kajastatud töötajate ametijuhendites, erandiks on Tallinna Tehnikaülikool, kelle puhul on see kirja pandud töölepingus (KP 2019). Samas ei saa Tallinna Ülikooli siseaudiitor kinnitada, et see on kõikides ametijuhendites sees, kuid eeldab, et see on kõikides kirjeldatud. Sõnastus on tavaliselt järgmine: „kohustuste hulgas: Täita oma tööülesandeid õigeaegselt ja korrektselt, lähtudes riiklikest ja ülikooli õigusaktidest ning ülikoolis kokku lepitud töökorraldusest“. (MK 2019).

Mis puutub kõrgkoolisiseste protseduurireeglistike perioodilisse ülevaatamisse, siis Tallinna Tehnikaülikooli siseauditi juhi sõnul vaatab seal peajurist protseduurireeglistikud õiguslikust aspektist üle üks kord aastas. Samuti vaatab siseauditi büroo neid üle oma tööde käigus ning ka juhendite omanikud teevad neis vajadusel muudatusi. (KP 2019) Teistes analüüsitavates kõrgkoolides ei toimu see nii korrapäraselt kui eelnimetatud organisatsioonis. Eesti Kunstiakadeemias vaadatakse neid jooksvalt üle vastavalt vajadusele. Näiteks õppekorralduseeskiri, aga ka muud õigusaktid on pidevas muutuses. (AK 2019)

Tartu Ülikoolis vaadatakse protseduurireeglistikke üle siis, kui toimuvad suuremad struktuurimuudatused (JT 2019). Eesti Muusika- ja Teatriakadeemias toimub nende üle vaatamine siis, kui muutub seadusandlus ning vahel töö käigus ka ilmneb muudatuste tegemise vajadus (MP 2019). Eesti Maaülikooli siseaudiitori sõnul on seal protseduurireeglistike üle vaatamine valdkonniti erinev. Mõnda vaadatakse üle sagedamini, mõnda jällegi kord viie aasta jooksul. Personaliteemalised korrad on kogu aeg luubi all, näiteks isikuandmete töötlemine või palgaarvestus. Karjäärimudelitega tehakse kogu aeg tööd. Raamatupidamine toimib ühte moodi, seal ei toimu pidevalt suuri muutusi. (SA 2019)

Tallinna Ülikoolis muudetakse protseduurireeglistikke vastavalt vajadustele. Mõnda korda muudetakse aastas mitmeid kordi, aga ressursside puuduse tõttu on ka kordasid, kus teatakse muudatusvajadustest pikema aja jooksul, kuid neid ei teostata. Samas puudub selle kohta ka vastav nõue. (MK 2019)

Osadel Eesti avalik-õiguslikel kõrgkoolidel on protseduurireeglistike ülevaatamisel arenguruumi seoses riskide hindamise tulemustega arvestamisega, näiteks Eesti Muusika- ja Teatriakadeemial ning Eesti Maaülikoolil. Ülejäänud nelja kõrgkooli puhul on antud valdkonnas parem olukord. Näiteks Tallinna Ülikoolis teostati 2017. aasta sügisel riskide hindamist ja selle tulemusi on teatud osas arvestatud edasistes tegevustes. Samas ei ole riskid ja hindamise tulemused sellises detailsuses välja toodud, et nende alusel saaks otseselt kordasid kirjeldada. Auditite käigus väljatoodud riskide ja soovitude osa arvestatakse rohkem kordade ja protseduuride muutmisel, sest need seonduvad selgemalt konkreetse korra või teemaga. Näiteks arengukava eesmärkide hindamiseks moodustati kolm töörühma, kasutati Rahandusministeeriumi hindamissüsteemi (4x4 riskimaatriks). Õppejõudude koormus ja töötasu olid ühed suuremad riskid. Ülikriitilisi riske ei olnud. (MK 2019)

Intervjueeritavate hinnangul annab kõikides Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides juhtkond positiivset eeskuju eetilise käitumise ning protseduurireeglite ja hea valitsemise põhimõtete järgimisega.

Analüüsitavate kõrgkoolide juhtkondade ja rektorite igapäevane tegevus ja käitumine rõhutab enamasti sisekontrolli süsteemi tähtsust. Tartu Ülikooli puhul on see praegu positiivse rõhuasetusega (JT 2019). Samuti suhtutakse Tallinna Tehnikaülikoolis juhtkonna ja rektori poolt sisekontrolli süsteemi positiivselt (KP 2019). Eesti Kunstiakadeemia juristi sõnul peetakse seda oluliseks ja ta usub, et seda teadvustatakse igapäevaselt (AK 2019). Eesti Maaülikooli siseaudiitori sõnul on rektor väga toetav ja temaga saab alati kõike arutada (SA 2019). Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia puhul toob õppe- ja teadusprorektor välja, et sisekontrolli süsteem ei ole väga range, kuigi seda peetakse tähtsaks (MP 2019). Tallinna Ülikooli puhul ei saa siseaudiitori sõnul sellele ühest hinnangut anda, sest see seondub nii organisatsioonikultuuri kui ka kõrgkooli ajalooga. On olukordi, kus Tallinna Ülikooli siseaudiitor ootab juhtkonnalt jõulisemat käitumist ja kordade täitmise nõudmist ning selgemat kommunikatsiooni nõuete osas. Samas on loomingulised isikud ja akadeemilised töötajad olnud harjunud suurema vabadusega ning kultuuri muutmine on pikaajaline protsess. Positiivse joonena võib välja tuua selle, et on näha, et aja jooksul kordade ja reeglite

järgimine paraneb. Auditile viidatakse tavaliselt siis, kui kordasid on vaja paremaks teha, alati aga mitte. (MK 2019)

Kokkuvõttes võib välja tuua, et analüüsitavates kõrgkoolides on enamasti nende tööd reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmiseks välja töötatud asjakohased korrad ja juhendid. Kohati tundub, et neid on isegi liiga palju. Protseduurireeglistikke muudetakse vastavalt vajadustele ning mainimata ei saa jätta seda, et Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide juhtkondade ja rektorite igapäevane tegevus ja käitumine rõhutab enamasti sisekontrolli süsteemi tähtsust.

#### **2.2.2.5. Informatsioon ja kommunikatsioon**

Efektiivne infovahetus saavutatakse teate saatmisega sellisel viisil, et vastuvõtjani jõudnud teade oleks võimalikult sarnane saatja poolt kavandatud teatega (Alas 2008: 95). Kommunikatsioon on informatsiooni ja selle tähenduse ülekandumine ühelt isikult teisele.

Kõikides Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides on olemas informatsiooni liikumise ja haldamise põhimõtted, aga need erinevad mõningal määral. Enamasti sisalduvad need põhimõtted erinevates dokumentides. Informatsioon liigub enamasti kõrgkooli eri tasandite vahel vertikaalselt alt üles ja vastupidi ning horisontaalselt samal tasandil olevate töötajate vahel. Infosüsteemid üldiselt toetavad info liikumist kõrgkoolisiseselt ja kõrgkooliväliste osapooltega. Kõrgkoolid on selleks loonud dokumendihaldussüsteeme, kus on käskkirjad, lepingud, korrad, juhendid ja muud organisatsiooni puudutavad dokumendid. Osa neist on kõrgkoolivälistele osapooltele lugemispiiranguga. Analüüsitavate kõrgkoolide kiituseks võib välja tuua, et kõikidel neil on olemas oma kodulehekülg, mille põhjal saab hea ülevaate nende eesmärkidest, ajaloost, struktuurist, tegevusest jne.

Intervjuude põhjal võib järeldada, et enamikes avalik-õiguslikes ülikoolides on infovahetus regulaarne. Selleks kasutatakse valdavalt siseveebi, e-maili, maililiste, antakse välja infolehti, peetakse koosolekuid ja korraldatakse infopäevi. Informatsioon on üldiselt kättesaadav, aga see oleneb ka sellest kuivõrd töötaja ise panustab sellesse, et informatsiooniga kursis olla. Kohati võib olla probleemiks ka see, et informatsiooni hulk on suur ja töötajal puudub oskus või tahe selles orienteeruda ning enda jaoks olulist teavet leida. Seega leidub alati inimesi, kes ei ole kursis informatsiooniga, mis on tema jaoks vajalik.



Kui võtta täpsemalt vaatluse alla erinevad kõrgkoolid, siis on infokanalite valikul teatud erinevused ja sellest lähtuvalt on ka rahulolu seoses info liikumisega varieeruv. Kindlasti mängib siinkohal rolli ka inimefaktor. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia õppe- ja teadusprorektori hinnangul on info liikumise osas veel arenguruumi. See kõrgkool kasutab Intranetti ja välissuhtlus toimub kodulehekülje kaudu, mida uuendati 2015. aastal. Positiivne on see, et toimivad töötajate maililistid, lisaks on enamikel üksustel oma õppejõudude ja üliõpilaste listid. Sisekontrolli süsteemi tõhustamise aspektist on oluline välja tuua, et toimivad üliõpilaste ja ÕIS-i maililistid, et tuletada meelde tähtsamaid tähtaegasid. Kontserdi- ja Etenduskeskus annab välja iganädalast uudiskirja. Toimuvad traditsioonilised avakoosolekud kõigile töötajatele õppeaasta alguses. Lisaks toimuvad õpetajate informatsiooni- ja õppepäevad ning üliõpilaste teavitussüritused. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia nõukogu istungid toimuvad kord kuus. Muid koosolekuid peetakse kokkulepitud sagedusega. Uudiskirju antakse välja üks kord aastas. (MP 2019)

Eesti Maaülikool kasutas sarnaselt Eesti Muusika- ja Teatriakadeemiale 2017. aastani Intranetti, kuid enam seda ei kasutata, sest inimestele see meediakanal ei meeldinud. Selle asemel eelistatakse suhtlemist emaili ja listide vahendusel. Hierarhiselt on paigas koosolekute toimumise süsteem. Koosolekuid peavad nii ülikooli nõukogu, valitsus kui ka iga instituudi nõukogu. Dokumendihaldusprogrammist saab kogu informatsiooni vajadusel kätte. Ka koostöö erinevate katuseorganisatsioonidega toimib väga hästi. Eesti Maaülikooli siseaudiitor toob välja, et töötajate rahuloluküsitluse tulemuste põhjal võib väita, et seoses info liikumisega suurt rahulolematust ei ole. Samas on see instituutide lõikes väga erinev. Arvamused on sellel teemal kohati vastuolulised. Osa inimesi väidab, et nad ei saa infot ja kindlasti on töötajaid, kes ütlevad, et on liiga palju infot. (SA 2019)

Mis puutub Eesti Kunstiakadeemiasse, siis seal on juristi sõnul olemas toimiv dokumendihaldussüsteem ning maililistid, millel on kindlalt määratud tasemed. Info jõuab kohale. Positiivne on see, et seoses uue maja valmimisega ei ole enam ka informatsiooni vahetu liikumisega probleeme. Info liigub ka mitteformaalselt, inimesed suhtlevad rohkem uues majas. Uus teabehalduskord on koostatud. Infosüsteemid toetavad info liikumist nii siseriiklikus kui rahvusvahelises kontekstis. Lisaks toimuvad üle-EKAlised infopäevad ning osakondade, rektoraadi, valitsuse ja nõukogu, aga ka muud koosolekud. Nõukogule kinnitamiseks esitatavad dokumendid arutatakse eelnevalt läbi valitsuse koosolekutel. Info on läinud selgemaks. (AK 2019)

Tartu Ülikoolis sisalduvad informatsiooni liikumise ja haldamise põhimõtted erinevates dokumentides. Erinevates juhendites on paika pandud, kes võtab kirjad vastu, kuidas üliõpilased saavad teabenõudeid esitada, kes kellele allub jne. Infosüsteemid toetavad info liikumist nii kõrgkoolisiseselt kui ka kõrgkooliväliste osapooltega. Toimib siseveeb, kasutatakse emaili, edastatakse elektroonseid infolehti ja antakse välja ülikooli ajalehte. Koosolekud toimuvad kokkulepitud sagedusega. Tartu Ülikooli siseauditi juhi hinnangul saab informatsiooni kätte, kui see on vajalik. Samas võiks mõnikord info mõne asja kohta tulla kiiremini. Samuti on töölepingus kirja pandud, millist infot, millal ja millises vormis nad peavad teistelt saama ja millist edastama. Kõik on selgelt määratletud, kes kellele aru annab. (JT 2019)

Sarnaselt eelnevale kõrgkoolile on Tallinna Ülikoolis kirjeldatud informatsiooni liikumise ja haldamise põhimõtted erinevates kordades. Ka siseveebis on kommunikatsiooni teema olemas. Seal on kirjas kuidas meediaga suhtlemine toimub. Toimib võrgustike süsteem, nt teaduskoordinaatorite võrgustik, mille raames kohtutakse kord kahe nädala jooksul ning lisaboonusena saadetakse memosid. See on väga mugav info liikumise kanal. Infosüsteemid toetavad info liikumist kõrgkoolisiseselt ja ka kõrgkooliväliste osapooltega. Töötajatele saadetakse e-maili teel nädalakiri, toimib dokumendihaldussüsteem. Tallinna Ülikooli siseaudiitori arvates saab alati küll paremini, aga üldiselt info liikumisega väga suuri probleeme ei ole. Näiteks tuleb kohe teavitus, kui elekter läheb ära. Nagu kõrgkoolide jaoks seadusandlikust aspektist lähtudes paika on pandud, siis toimuvad regulaarselt koosolekud. Nii rektoraadil kui ka senatil on regulaarsed koosolekud. Arendus- ja majanduskomisjon ning õppeosakond peavad oma koosolekuid varem, et eelnevalt arutada nendega seotud teemasid, mida hakatakse kõrgemal tasandil arutama. Senati koosoleku teemasid tutvustatakse ka tugiuksuste juhtidele vastava võrgustiku koosolekul. (MK 2019)

Tallinna Tehnikaülikoolis on kirjeldatud informatsiooni liikumise ja haldamise põhimõtted. Siseauditi juhi hinnangul ollakse seal informatsiooni liikumisega rahul, nii kõrgkoolisiseselt kui ka kõrgkooliväliste osapooltega ning seda saab hinnata operatiivseks. Lisaks toimuvad regulaarselt koosolekud. Üks kord nädalas on rektoraadi koosolekud. Üks kord kuus on laiendatud rektoraadi koosolekud, kus osalevad ka instituutide juhid. Teaduskondades, instituutides toimuvad omad regulaarsed koosolekud. Infokirjasid saadetakse e-maili teel üks kord nädalas. Positiivse joonena võib välja tuua selle, et töötajad on teadlikud, millist

infot, millal ja millises vormis nad peavad teistelt saama ja millist ise edastama. Näiteks annab õppeosakond turundusosakonnale teavet uute üliõpilaste vastuvõtu kohta. (KP 2019)

Infovahetuse tõhustamisele aitab kaasa ka see, et Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides on organisatsioonisisised aruandlusliinid määratletud ja töötajatele kommunikeeritud ning on kirjeldatud juhtimisaruandluse koostamise ja edastamise põhimõtted.

Mis puutub tundlikust informatsioonist teavitamisse, siis võib intervjuude põhjal väita, et üldiselt antakse analüüsitavates kõrgkoolides sellekohane teave juhtkonnale vahetult edasi ning see on täpne ja piisav. Juhtkonna edasine tegevus pärast tundliku informatsiooni teada saamist oleneb asjaoludest, aga asjaga tegeletakse. Tallinna Tehnikaülikooli siseauditi juhi sõnul on see temaatika kõige rohkem seotud Euroopa fondide rahastusega. Tundliku informatsiooni korral vaadatakse, kas ja kuidas selline asi sai juhtuda ehk hinnatakse sisekontrolli süsteemi ning viiakse sisse parandused, mis vähendaks olukorra kordumise võimaluse riski. (KP 2019) Nagu on näha selle ülikooli siseauditi büroo 2017. aasta tööplaanist, siis oli kavas tegeleda korruptsiooni ennetamise teemaga, eesmärgiga nõustada rektoraati ülikoolis korruptsiooni ennetamise alase teadlikkuse tõstmise teemal (Siseauditi büroo 2017. aasta tööplaani kinnitamine. Tallinna Tehnikaülikool 2017). Eesti Kunstiakadeemia jurist toob välja, et kuigi reaalsuses on selliseid juhtumeid ilmselt harva, siis teeb rahandusosakond juhtkonnaga koostööd (AK 2019). Samas mainib Tartu Ülikooli siseaudiitor, et on olnud juhtumeid, mille puhul tundlik informatsioon oleks võinud tulla varem (JT 2019).

Tallinna Ülikooli siseaudiitor väidab, et tema teavitab juhtkonda tundlikust informatsioonist, aga ta ei saa rääkida kõikide teiste eest (MK 2019). Eesti Maaülikooli siseaudiitor toob välja, et ebameeldivate asjaolude korral mõeldakse läbi kui palju infot avalikustada, sest mõnel juhul võib kahjustada kõrgkooli mainet. Vajadusel tegeleb juhtumiga ka politsei, kui on tegemist kriminaalse asjaga. Positiivne on see, et ebameeldivate sündmuste ära hoidmiseks tehakse ennetavaid koolitusi. (SA 2019)

Nagu eelnevast järeldub, siis panustavad kõrgkoolid palju informatsiooni ja kommunikatsiooni valdkondlikule arengule oma organisatsioonis. Proovitakse leida parimaid viise info leidmiseks, levitamiseks ja kätte saamiseks. Seoses sellega kasutatakse üha rohkem infotehnoloogilisi vahendeid, aga samas ei saa unustuse hõlma jätta ka vahetut

suhtlust, mida inimene vajab oma sotsiaalseks toimetulekuks. Positiivne on see, et tundliku informatsiooni korral enamasti teavitatakse sellest juhtkonda ja juhtumiga tegeletakse.

#### **2.2.2.6. Sisekontrollialane tegevus**

Antud töös on võetud vaatluse alla kuus Eesti avalik-õiguslikku kõrgkooli. Neist kahes ei ole ametisse nimetatud siseauditi eest vastutavat isikut või moodustatud siseauditi struktuuriüksust. Nendeks on Eesti Kunstiakadeemia ja Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia. Kahes kõrgkoolis on tööl üks siseaudiitor ja kahes on loodud siseauditi büroo.

Vastavalt Tallinna Ülikooli põhikirja §-le 39 lg-le 4 sätestatakse selle kõrgkooli sisekontrolli läbiviimise tingimused ja kord juhtimiseeskirjas. Selle 6. peatükis §-des 30 – 32 on paika pandud Tallinna Ülikooli sisekontrolli alused. Siseauditi põhimõtted on sätestatud Tallinna Ülikooli juhtimiseeskirja §-s 32 lõigetes 1 – 3 järgmiselt:

- 1) Sisekontrolli raames viiakse läbi siseauditeid ülikooli kindla valdkonna, üksuse, projekti, süsteemi, protsessi, tegevuse vms analüüsimiseks rektori poolt määratud tingimustel ja korras.
- 2) Siseaudit on sõltumatu ja objektiivne, kindlustandev ja konsulteeriv tegevus, mille eesmärk on kaasa aidata ülikooli eesmärkide saavutamisele läbi riskide juhtimise, kontrolli ja juhtimise kultuuri hindamise ja täiustamise.
- 3) Siseauditid toimuvad aastase tööplaani alusel, mille kinnitab rektor. Tööplaani koostamiseks analüüsitakse riske, mis võivad mõjutada ülikooli tegevust ja eelneval perioodil läbiviidud siseauditite tulemusi. Ettepanekuid siseauditite läbiviimise kohta võivad esitada ka senati komisjonid. Riskide hindamise, eelneva perioodi siseauditite tulemuste ning senati komisjonide ettepanekute alusel määratleb rektor tegevuse prioriteedid, mis on siseauditi aastaplaani koostamise aluseks.

Tallinna Ülikoolis on 01.02.2017. aastast tööl siseaudiitor. Tema ametikoht kuulub ülikooli ühe tugiüksusena määratletud rektoraadi büroo koosseisu (Rektoraadi büroo. Tallinna Ülikool 2019) ning ta allub otse rektorile (MK 2019).

Ka Eesti Maaülikoolis töötab siseaudiitor, kelle ametikoht kuulub otseselt rektori vastustusalasse kuuluva rektoraadi koosseisu (Haldus- ja tugistruktuur. Eesti Maaülikool 2019). Seal on kinnitatud siseauditi sise-eeskiri ning tegevus toimub Rahvusvaheliste Siseauditi Standardite alusel.

Tallinna Tehnikaülikoolis korraldab siseauditeerimist kuratoorium (Tallinna Tehnikaülikooli põhikiri, § 6 lg 6). Tallinna Tehnikaülikooli seaduse § 4 lg 4 punktide 13 ja 17 alusel kehtestas Tallinna Tehnikaülikooli Kuratoorium määrusega nr 1-2/2 21.12.2016.a Siseauditeerimise eeskirja. See sätestab siseauditeerimise korraldamise põhimõtted Tallinna Tehnikaülikoolis. Tallinna Tehnikaülikooli ühe tugistruktuurina on loodud üldosakond, mille koosseisu kuulub siseauditi büroo. Seal töötab kolm töötajat: siseauditi juht ja 2 siseaudiitorit. (Tugistruktuur. Tallinna Tehnikaülikool 2019) Vastavalt Tallinna Tehnikaülikooli siseauditeerimise eeskirja §-le 3 lõikele 1 juhib siseauditi üksuse tööd ja vastutab siseauditeerimise eest üksuse juhataja (siseauditi juht), kes on aruandekohustuslik kuratooriumi, auditikomitee ja rektori ees.

Tartu Ülikooli põhikirjas on eraldi paragrahvina välja toodud juhised audiitortegevuse korraldamiseks, kuid vastavalt selle §-le 31 lg-le 3 otsustab nõukogu siseauditeerimise korraldamise. Tartu Ülikoolis on loodud ühe tugistruktuurina siseauditi büroo (Siseauditi büroo. Tartu Ülikool 2019). Erinevalt teistest kõrgkoolidest on sellel kahene alluvus, mille eesmärk on organisatsiooniline sõltumatus. Siseauditi büroo allub administratiivselt rektorile ja funktsionaalselt nõukogule (ressursid, töö sisu, aruandlus). Seal töötab kokku 4 inimest: siseauditi juht, 2 siseaudiitorit ja andmekaitse peaspetsialist (Siseauditi büroo. Tartu Ülikool 2019).

Tallinna Ülikooli siseaudiitor toob välja, et ta töö käigus kooskõlastab koostöös juhtidega kriitilised teemad, millega tuleb operatiivselt tegeleda. Esimesel aastal ta tööplaani ei teinud, aga nüüd teeb. Esimesel aastal rektoraat pani ette teemasid, millega tegeleda. Koostöö rektoraadiga on jätkuvalt hea. (MK 2019) Eesti Maaülikooli siseaudiitori sõnul kooskõlastab ta teemad ka auditikomiteega (SA 2019). Tallinna Tehnikaülikoolis teeb esmase valiku siseauditi büroo. Siis kooskõlastatakse need rektoriga ja seejärel rektoraadiga. Lõpuks kinnitab kuratoorium need valdkonnad. (KP 2019) Tartu Ülikoolis esitatakse siseauditi büroo tööplaanid nõukogule. Tegevusaruanne esitatakse üks kord aastas auditikomiteele ja nõukogule. (JT 2019) Valdkonnad, millega eelnevalt välja toodud siseaudiitorid ja siseauditi bürood tegelevad, on juhtkonnaga kokku lepitud.

Analüüsitavaid kõrgkoolide siseaudiitorid ja siseauditi bürood tegelevad erinevate probleemidega ning teevad ka nõuandvaid töid. Tartu Ülikooli siseauditi juhi sõnul on tegeletud mitmesuguste valdkondadega, nt rahaliste vahendite kontrollimine, protseduuride

üle vaatamine, säästlikkus. Nõuandvate töödena võib välja tuua järgmised valdkonnad: andmekaitse, kuidas hoiduda huvide konfliktist ja korruptsioonist. (JT 2019)

Tallinna Tehnikaülikooli siseauditi juht toob välja, et sealne büroo on tegelenud selliste teemadega nagu efektiivsus (liiga bürokraatlikud lõigud), kohustuste ja vastutuse paika panemine, parema koostöö edendamine üksuste vahel, selgus ja läbipaistvus. (KP 2019) Nende 2019. aasta tööplaanis sisaldub 8 teemat: ettevõtluskoostöö, ruumide kulupõhine arvestus, praktikakorraldus, doktoriõppe tugiteenus, infosüsteemide kasutajakontode haldus, krediitkaartide kasutamise põhimõtted, teadustaristu kasutuse korraldus ja infoturbe korraldus (Siseauditi büroo 2019. aasta tööplaan. Tallinna Tehnikaülikool 2018).

Tallinna Tehnikaülikooli 2018. aasta tööplaan nägi ette auditeid 4 teemal: struktuurireformi rakendumine, varade arvestus, vastuvõtuturundus, IT korraldus. Nõuandvate töödena olid paika pandud isikuandmete kaitse teema, et hinnata kas ülikool oli valmis isikuandmete kaitse üldmääruse nõuete täitmiseks. Üheks teemaks oli ülikooli konkurentsi taseme määratlemine. Selleks tuli hinnata probleemi suurust, selgitada parimaid praktikaid ning teha ettepanekuid valdkonna reguleerimiseks. Neile lisandusid muud tegevused:

1. Auditi soovitude rakendamise seire. Varem läbiviidud auditite soovitude rakendamise seire: riigihangete korraldus, kulujuhtimise süsteem, projektide haldamine, tööjõukulud.
2. Riskijuhtimine. Eesmärgiks oli nõustada rektoraati riskijuhtimise põhimõtete väljatöötamisel ja hinnata riskijuhtimise põhimõtete rakendamist siseauditeerimisel.
3. Siseaudiitori kutsetegevuse korraldamine. Eesmärgiks oli siseauditeerimise tegevusulatus täiendamine, siseauditi tööd reguleerivate dokumentide ajakohastamine, siseauditi tööplaan koostamine, kvaliteedi tagamise ja täiustamise programmi rakendamine ja tegevusaruande koostamine. (Siseauditi büroo 2018. aasta tööplaan. Tallinna Tehnikaülikool 2017)

Tallinna Ülikooli siseaudiitori sõnul on põhilisteks töödeks nõuandvad ja kindlustandvad tööd, ta tegeleb riskide hindamise koordineerimisega. Ta on nõuandva tööna tegelenud isikukaitse teemaga. Kui hakkas kehtima uus riigihangete seadus, siis oli päevakorras, kuidas ja mida on vaja protsessides muuta. Projekti abikõlblikkuse teema on olnud käsitluse all ning vahel juhtub, et mingit korda ei ole järgitud või leidub optimeerimise võimalusi. Dokumentide jõudmine ülikooli dokumendihaldussüsteemi on olnud ka probleemiks. Väga palju asju on läinud arvutisse ja palju infovahetust toimub e-posti või ka Skype vms teel,

kuid vastava info lisamine dokumendihaldussüsteemi sõltub suhtlevast isikust ja võib jääda lisamata. Seda on keeruline ka kontrollida. (MK 2019)

Eesti Maaülikooli siseaudiitori sõnul koostatakse tööplaanid riskihindamise tulemusena. On nii tugi- kui ka põhitegevusega seotud teemasid. Tegeletakse küsimustega, mis antud hetkel tunduvad olevat kõrge riskiga. Töös on olnud õppekavade teemad, sest on olnud suur surve sulgeda osa õppekavasid. Tegeletud on rahastamise küsimustega. Töös on turunduse teema. Nõuandvate tegevustena võib välja tuua sellised teemad nagu väliste projektide protsessi toimimine, isikuandmete kaitse, andmeregistri koostamine. (SA 2019)

Küsimusele kas kõrgkoolis tegeleb veel mingi organ selle tegevuse seaduslikkuse, otstarbekuse ja tulemuslikkuse ning vara kasutamise sihipärasuse kontrollimisega ja hindamisega, andsid intervjueeritavad mitmesuguseid vastuseid. Eesti Maaülikooli siseaudiitori sõnul tegelevad sellega majandusosakond, personaliosakond, õppeosakond ning instituudid, sest viimased tegelevad õppekvaliteediga. Sisemine hindamine toimub seega erinevatest nurkadest lähtudes. Üliõpilasesindus annab ka oma panuse järelevalvele üliõpilase vaatest lähtudes. (SA 2019) Tartu Ülikooli siseauditi juht tõi välja, et rektoraat koostab igal aastal tegevusaruande ja arengukava täitmise aruande. Raamatupidamisosakond koostab majandusaasta aruande. (JT 2019) Eesti Kunstiakadeemia juristi hinnangul on oluline roll kuratooriumil, sest see andis nõu ning arhitektuuri osakond jäi Eesti Kunstiakadeemiasse. Teaduskondade nõukogud on ka tähtsad, sest nad arutavad palju teemasid. (AK 2019) Tallinna Ülikooli siseaudiitor tõi välja, et andmekaitse spetsialist seirab isikuandmete kaitse temaatikaga seonduvat, rahandusosakond teeb inventuure, Riigikontroll küsib kontrollimiseks ja hindamiseks küsimusi, välisaudiitorid ja juristid tegelevad teatud teemadega ning iga korra eest vastutab selle koostaja. (MK 2019)

Lähtudes magistritöö teoreetilises osas peatükis 1.2 välja toodud õiguslikest alustest on enamikes Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides olemas auditikomitee, välja arvatud Tallinna Ülikoolis. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemias on auditikomitee nõukogu nõuandev organ raamatupidamise, audiitorkontrolli, riskijuhtimise, sisekontrolli ja -auditeerimise, järelevalve teostamise ja eelarve koostamise valdkonnas ning tegevuse seaduslikkuse osas (MP 2019). Sarnased ülesanded on auditikomiteedel ka teistes kõrgkoolides. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia nõukogu määrusega 11.09.2013.a on kehtestatud auditikomitee töökord, kus on kirjas selle moodustamise põhimõtted, ülesanded ja töökord. Sealse õppe- ja

teadusprorektori sõnul on auditikomitee liikmed väljastpoolt ja nad ei tegutse väga aktiivselt (MP 2019).

Eesti Kunstiakadeemia juristi sõnul juhib auditikomiteed pearaamatupidaja ja see toimib hästi (AK 2019). Samas on objektiivsuse põhimõtet silmas pidades kaheldav, kas pearaamatupidaja peaks olema selle organi juht. Tartu Ülikooli siseauditi juhi sõnul on auditikomiteel toetav funktsioon. Sellel on kolm liiget. (JT 2019) Vastavalt Tartu Ülikooli põhikirja §-le 31 lg-le 2 määrab nõukogu auditikomitee töökorra ja volituste kestuse ning nimetab auditikomitee liikmed. Maaülikoolis on loodud auditikomitee, mille tegevust reguleerib auditikomitee põhimäärus ja selle koosseisu kuulub neli inimest. Sealse siseaudiitori sõnul saavad nad kokku vähemalt kord kvartalis, tegelikult üle kahe kuu, välja arvatud suvine aeg. Auditikomitee vaatab tehtud auditite materjalid üle ja vajadusel esitab täiendavaid küsimusi. Rektor on ka teemadega kursis ja vajadusel toimuvad arutelud. (SA 2019)

Intervjueeritavate hinnagul toimivad analüüsitavates kõrgkoolides sisekontrollimeetmed enamasti nii nagu planeeritud, aga nähakse võimalusi parendamiseks. Leitakse, et sisekontrollimeetmed on põhjendatud, see tähendab asjakohased, tõhusad ja mõjusad. Tallinna Ülikooli siseaudiitori sõnul rakendatud sisekontrollimeetmed toimivad hästi. Toimuvad auditid ning lisaks teostavad rahastajate ja välised audiitorid omapoolseid auditeid ning nendes välja toodud tähelepanekuid võetakse arvesse või saadakse kindlustunnet, et kõik on korras (kui aruanne on märkusteta). Jooksvalt siseaudiitor hindab kas rakendatud sisekontrollimeetmed on tõhusad, nt lähetuste kinnitamine. (MK 2019) Tallinna Tehnikaülikooli siseauditi juhi hinnagul võib olulises osas kindlasti anda positiivse hinnangu, aga vajadusel tehakse ka ettepanekuid muudatusteks (KP 2019). Tartu Ülikooli siseauditi juht toob ühe näitena välja, et raamatupidamisosakonnas teevad kaks inimest rahalisi ülekandeid (JT 2019).

Eesti Maaülikooli siseaudiitori hinnangul rakendatud sisekontrollimeetmed küll toimivad hästi, aga kõrvalekaldumisi on ikkagi. Vajadusel tehakse midagi ümber. Selle kohta kas rakendatud sisekontrollimeetmed on põhjendatud või mitte, on tema arvates väga keeruline anda kõikehõlmavat hinnangut. See on valdkonniti erinev. Kui tuleb uus regulatsioon, siis luuakse süsteem nii hästi kui osatakse, mõnikord liialt kartes. Asju tehakse sellel hetkel parimate oskuste ja teadmistega. Vajadusel hiljem muudetakse, kui ei toimi. (SA 2019) Eesti Kunstiakadeemia jurist leiab, et pidev kontroll sisuliselt töötab, näiteks võlgade kohta on



ülevaade olemas. Samas võiks sisekontrollimeetmeid tõhustada. (AK 2019) Ka Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia õppe- ja teadusprorektor näeb seda arenguvaldkonnana (MP 2019).

Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide kavandatud ja rakendatud sisekontrollimeetmed on üldiselt dokumenteeritud või sisalduvad protsesside kirjeldustes. Tallinna Tehnikaülikoolis on selleks olemas erinevad korrad ja juhendid (KP 2019). Eesti Kunstiakadeemia jurist tõi ühe näitena välja topeltkontrolli raamatupidamises (AK 2019). Tartu Ülikoolis on põhilised vastutusvaldkonnad paika pandud. Näiteks kui inimene lahkub töölt, siis ligipääs andmebaasidele kaob. (JT 2019) Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia õppe- ja teadusprorektori sõnul võiks seda valdkonda tõhustada ning tõi ühe positiivse näitena välja, et raamatupidamise sise-eeskiri reguleerib finantstehingutega seotud sisekontrollimeetmeid (MP 2019). Tallinna Ülikooli siseaudiitori sõnul on kordades teatud kontrollkohad kirjeldatud. Infosüsteemide sisekontrollimeetmeid üldjuhul formaalselt kirjeldatud ei ole, kuigi kontrollkohad on tehniliste lahendustega loodud. (MK 2019) Eesti Maaülikooli siseaudiitori arvates võib anda selle teema kohta tema organisatsioonis positiivse hinnangu (SA 2019).

Intervjuude põhjal võib väita, et osades kõrgkoolides on juhtidel selgelt määratletud kohustus seirata oma valdkonnas sisekontrolli süsteemi tulemuslikkust ja toimivust ajas. See kehtib Tallinna Tehnikaülikooli, Tallinna Ülikooli, Eesti Kunstiakadeemia ja Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia puhul (KP 2019; MK 2019; AK 2019; MP 2019). Viimases töötav õppe- ja teadusprorektor toob küll välja, et see on arenguvaldkond, aga päris elus ikka jälgitakse sisekontrolli süsteemi tulemuslikkust ja toimivust ajas (MP 2019). Eesti Kunstiakadeemia juristi sõnul on õigusaktidega reguleeritud näiteks õigused tehingute tegemiseks (piirmäärad summaliselt), seotud osapooltega tehingute tegemine jms, milliseid reegleid tuleb jälgida (AK 2019).

Tartu Ülikooli siseauditi juht arvab, et juhtidel ei ole pigem selgelt määratletud kohustust seirata oma valdkonnas sisekontrolli süsteemi tulemuslikkust ja toimivust ajas, vaid nad peavad kindlustama sisekontrolli toimimise. Regulaarselt ei toimu seiret, samas on see osa igapäevatööst. (JT 2019) Eesti Maaülikooli siseaudiitor toob välja, et põhiprotsessid toimivad, aga kellelgi ei ole ametijuhendis sellist kohustust kirjas. Tema arvates ei ole instituudi juht objektiivne seda tegema, sest ta ei näe oma vigu ja ei ole huvitatud neist rääkima. Samas juhid näiteks viseerivad arveid ning järelevalve toimib. Seega on juhid

kaasatud sisekontrolli süsteemi toimimisse. Siseaudiitori roll on pideva seire läbi viimiseks sobivam. (SA 2019) Enamikes Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides juhtkond arvestab sise- ja väisaudiitorite ettepanekuid sisekontrollimeetmete ja –süsteemi parandamiseks, kuid Tallinna Ülikooli siseaudiitori sõnul teeb juhtkond mõnikord teisiti, leiab näiteks veelgi parema lahenduse väljatoodud riskikohale. See on nende juhtimisotsus. (MK 2019)

Mis puutub rakendunud riskide ja sisekontrollimeetmete pidevasse seiresse, siis on see kõrgkooliti mõneti erinev. Eesti Kunstiakadeemia jurist leiab, et igapäevane tegevus sisuliselt sisaldab seda (AK 2019). Eesti Maaülikooli siseaudiitori arvates on seal rakendunud riskide ja sisekontrollimeetmete pidev seire (SA 2019). Tallinna Tehnikaülikooli siseauditi juhi hinnangul see toimub, aga on siiski arendamisel olev protsess (KP 2019). Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia õppe- ja teadusprorektori arvates on see ka arenguvaldkond (MP 2019). Tallinna Ülikooli siseaudiitor toob selle teema kontekstis välja, et dokumendihalduse muutumine on maailmas probleemiks. Tähtis on teabe haldamise teema, näiteks kas oluline info on dokumendihaldussüsteemis olemas. (MK 2019) Tartu Ülikoolis ei ole siseauditi juhi hinnangul rakendunud riskide ja sisekontrollimeetmete pidevat seiret (JT 2019).

Kui minna teemaga edasi, siis on järgnevalt vaatluse all seire dokumenteerimine ning seire käigus avastatud vigade korrigeerimine. Eesti Maaülikoolis, Tallinna Ülikoolis, Tallinna Tehnikaülikoolis ja Tartu Ülikoolis need tegevused toimuvad (SA 2019; MK 2019; KP 2019; JT 2019). Tallinna Tehnikaülikooli siseauditi juht lisab, et seirearuanne läheb auditikomiteele, rektorile ja kuratooriumile (KP 2019). Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia õppe- ja teadusprorektori sõnul auditikomitee koosolekute protokollid dokumenteeritakse, toimuvad ka korralised vara inventuurid, aga muid kontrolltegevusi eraldi ei dokumenteerita (MP 2019). Eesti Kunstiakadeemias seiret ei dokumenteerita (AK 2019).

Kokkuvõttes võib välja tuua, et neljas kõrgkoolis tegeleb siseaudiitor või siseauditi büroo erinevate probleemidega, millele lisanduvad nõuandvad tööd. Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides toimivad sisekontrollimeetmed enamasti nii nagu planeeritud, aga nähakse võimalusi parendamiseks. Kavandatud ja rakendatud sisekontrollimeetmed on üldiselt dokumenteeritud või sisalduvad protsesside kirjeldustes. Selleks on välja töötatud erinevad korrad ja juhendid.

### 2.2.2.7. Riskijuhtimine

Sõltumata organisatsiooni eesmärkidest on need seotud teatud riskidega. Siinkohal on oluline roll juhtkonna poolt rakendataval riskijuhtimise protsessil, mille abil hallatakse eesmärkide saavutamist ohustavaid tegureid. Selle teema teoreetilist tausta on kirjeldatud peatükis 1.3.2.

Sisekontrolli süsteem ja riskijuhtimine on omavahel tihedalt seotud. Seepärast on viimase teemana põhjalikumalt käsitluse all riskid ja sellega seotud erinevad aspektid. Intervjueeritavate sõnul püütakse analüüsitavates kõrgkoolides tegeleda nii riskide tuvastamisega kui ka nende haldamisega, kuid antud valdkonnas on üldises plaanis veel arenguruumi, nagu selgus ka teoreetilises osas välja toodud välisriikide ülikoolide näitel. Enamikes Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides ei ole formaalset riskijuhtimise raamistikku riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise põhimõtete kohta. Tallinna Ülikoolis ei ole riskijuhtimise korda kirjeldatud ja siseaudiitori arvates ei peeta seda vajalikuks ülikooli mõistes. Samas on riskide hindamisi teostatud kas siis mõne valdkonna või 2017. aastal seoses arengukava eesmärkide täitmise analüüsiga. Protsess toimub ilma vastavat protseduuri kirjeldamata. 2019. aastal on kavas IT audit. (MK 2109)

Sarnaselt eelpool välja toodud kõrgkoolile tegeletakse Eesti Maaülikooli siseaudiitori sõnul seal pidevalt riskide hindamisega, aga ei ole ülikooli-ülest riskijuhtimise raamistikku. Selle mudeli loomisega on kavas hakata tegelema. (SA 2019) Tallinna Tehnikaülikoolis on siseauditi juhi sõnul riskijuhtimise raamistik olemas, aga seda hetkel ei kasutata. Uus riskijuhtimise raamistik on praegu paika panemisel. Eeldatavalt märtsi lõpuks saavad paika põhiteenused ning neile tuginedes liigutakse edasi riskijuhtimise süsteemi arendamisega. (KP 2019) Tartu Ülikoolis sisalduvad riskijuhtimise põhimõtted erinevates dokumentides (JT 2019). Eesti Kunstiakadeemias ja Eesti Muusika- ja Teatriakadeemias ei ole välja töötatud riskijuhtimise raamistikku (AK 2019; MP 2019). Samas toob Eesti Kunstiakadeemia jurist välja, et ülikooli toimimise õiguslik raamistik, millest tegevuses lähtutakse, sisuliselt ongi suunatud pidevalt põhitegevuse kvaliteedi tagamisele, see tähendab ka riskide maandamisele (AK 2019).

Intervjuude põhjal selgub, et Tartu Ülikool, Eesti Kunstiakadeemia ja Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia ei ole kehtestanud riskivalmiduse määramise põhimõtteid, nad ei arvesta riskidele reageerimise viisi otsustamisel riskivalmiduse määraga ega ei ole välja töötanud ja rakendanud riskianalüüsi metoodikat (JT 2019; AK 2019; MP 2019). Sarnaselt eelnimetatud kõrgkoolidele ei ole ka Tallinna Ülikool kehtestanud riskivalmiduse määramise põhimõtteid, kuid riskidele reageerimise viisi otsustamisel on kasutatud Rahandusministeeriumi väljatöötatud skaalat. Seeläbi on tegeletud riskide maandamisega. Samuti on juhtkond teadvustanud, milliste teemadega tuleb tegeleda. 2019. aasta 2. poolaasta siseaudiitori nõuandva tööna tuleb ilmselt riskianalüüsi metoodika osas nõuannete andmine. (MK 2019) Tallinna Tehnikaülikoolis on riskivalmiduse põhimõtted ja riskivalmiduse määrad seoses riskijuhtimise raamistiku uuendamisega muutmisel. Samuti on uuendamisel riskianalüüsi metoodika, mis sisaldub riskijuhtimise raamistikuga samas dokumendis. (KP 2019)

Positiivne on see, et Eesti Maaülikooli siseaudiitori sõnul on seal kehtestatud riskide juhtimise põhimõtted ja riskidele reageerimise viisi otsustamisel arvestatakse ka riskivalmiduse määraga. Kui riskidele on hinnang antud, siis vaadatakse, millel on kõige suuremad skoorid ja siis mõeldakse, mida saab nende riskide puhul ette võtta. Mõne puhul tehakse audit ja probleem lahendatakse ära. Mõnel juhul aktsepteeritakse riski ja ei saa selle maandamiseks midagi teha. Veel on võimalus, et valdkonna juhile antakse teada, et ta peab mõned asjad ümber mõtlema nii, et risk väheneks. (SA 2019)

Nelja avalik-õigusliku kõrgkooli puhul osaleb siseaudiitor või siseauditi büroo riskijuhtimise protsessis konsulteerija või koordinaatorina, välja jäävad Eesti Kunstiakadeemia ja Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia. Tartu Ülikoolis on siseauditi büroo kaasatud riskijuhtimise protsessi koordinaatorina, aga seda hindavad juhid (JT 2019). Samuti koordineeris Tallinna Ülikooli siseaudiitor riskide hindamise teostamist ja sõnastas töögruppides väljatoodud riskid, kuid rektoraadi büroo vastutab riskide hindamise eest (MK 2019). Sarnaselt eelnevatele annab oma panuse Tallinna Tehnikaülikooli siseauditi büroo, kes nõustab metoodika valikul. Lisaks hoiab teemal silma peal auditikomitee, sest ta peab riskijuhtimise süsteemi välja töötamist oluliseks. (KP 2019) Eesti Maaülikoolis siseaudiitor annab nõu ja osaleb aktiivselt riskijuhtimise protsessis (SA 2019). Selle teema raames toob Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia õppe- ja teadusprorektor välja, et seal ei ole küll siseaudiitori üksust ega siseaudiitorit, aga tegutseb auditikomitee ja ostetakse välisaudiitori teenust (MP 2019).

Positiivse joonena võib välja tuua, et kõikides kõrgkoolides on juhtkond välja selgitanud õppeasutuse strateegiliste eesmärkide saavutamist ohustavad riskid. Eesti Kunstiakadeemia juristi sõnul mitteformaalselt kindlasti teadvustatakse võimalikke riske (AK 2019). Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia õppe- ja teadusprorektori sõnul on kasutanud juhtkond kõrgkooli strateegiliste eesmärkide saavutamist ohustavate riskide välja selgitamiseks SWOT analüüsi (MP 2019). Tartu Ülikoolis selgitas juhtkond paar aastat tagasi välja strateegiliste eesmärkide saavutamist ohustavad tegurid, nt seoses struktuurimuudatustega. 2019. aastal seoses uue arengukava tegemisega see protsess veel käib. (JT 2019) Ka Tallinna Tehnikaülikoolis ja Tallinna Ülikoolis on juhtkond välja selgitanud kõrgkooli strateegiliste eesmärkide saavutamist ohustavad riskid (KP 2019; MK 2019).

Eesti Maaülikooli siseaudiitori hinnangul ei pea juhtkonnapoolne riskide hindamine toimuma regulaarselt vähemalt üks kord aastas. Kui põhiprotsessid palju muutuvad, siis on see vajalik. Ülikooli-ülesest ei ole see vajalik, aga mingi instituudi siseselt võib see olla asjakohane. Võib läbi viia konkreetse valdkonna sisese riskide hindamise, kui see on üksusele või valdkonnale vajalik. (SA 2019) Tartu Ülikoolis on siseauditi juhi sõnul juhtkonnapoolne regulaarne riskide hindamine tulevikuplaanide hulgas (JT 2019). Ka Tallinna Ülikoolis ei toimu see igal aastal, aga on regulaarne pikema ajavahemiku tagant (MK 2019). Nii Eesti Kunstiakadeemias kui ka Eesti Muusika- ja Teatriakadeemias teadvustatakse riske jooksvalt sisulises tegevuses (AK 2019; MP 2019). Tallinna Tehnikaülikoolis on see üks kord aastas toimuv protsess (KP 2019).

Kindlasti saab positiivseks pidada seda, et kõikides Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides on juhtkond avatud altpoolt tulevale informatsioonile riskide kohta. Samuti võetakse riskide tuvastamisel ja hindamisel arvesse kõrgkoolide keskkonnas ja tegevustes toimunud olulisi muutusi. Tartu Ülikooli siseauditi juht rõhutab, et neid võetakse arvesse uue arengukava koostamisel (JT 2019). Tallinna Ülikooli siseaudiitor toob ühe näitena välja Euroopa Liidu toetuste vähenemise (MK 2019). Eesti Kunstiakadeemia juristi sõnul pidi riskide tuvastamisel ja hindamisel arvesse võtma keskkonnas ja tegevustes toimunud muutusi uude majja kolimisel. Inimesed pidid hakkama koostööd tegema. Pidi arvestama sellega, et eraldi raha mingitele asjadele enam ei anta. (AK 2019)

Eesti Kunstiakadeemia juristi sõnul tegeletakse seal lisaks riskide hindamisele ka nende haldamise ja seirega (AK 2019). Eesti Muusika- ja Teatriakadeemial on sellega seoses arenguruumi (MP 2019). Tartu Ülikooli siseauditi juhi sõnul ei saa praegu väita, et seal

tegeletakse riskide haldamise ja seirega, sest riskide hindamine ei ole olnud regulaarne (JT 2019). Eesti Maaülikooli siseaudiitori sõnul seal küll riskidega tegeletakse, aga nende haldamise ja seirega seotud laiahaardelisem tegevus vajaks eraldi struktuuriüksust. Samas ei ole akadeemiline töötajaskond tema arvates huvitatud sellest, et administratiivne blokk veel kasvaks. Küsimus on selles, millist lisandväärtust see Eesti Maaülikooli jaoks genereeriks. Kui instituutide juhid on oma üksuste sees riskid maandanud ja kui nendega seotud kõrged riskid on juhtkonna liikmetele teada, siis neil hoitakse silma peal ja vajadusel neist räägitakse. Kui oodatakse mingeid tegevusi, siis reguleeritakse neid vajalike kordadega. (SA 2019) Positiivne on see, et Tallinna Tehnikaülikoolis toimub riskijuhtimine pideva protsessina (KP 2019). Tallinna Ülikooli siseaudiitori sõnul tegeletakse pidevalt auditite raames väljatoodud riskide maandamisega. Auditite järeltegevuste kontroll toimub kaks korda aastas (detsembri ja juuni lõpus). Siis vaadatakse üle, kas soovitusel on rakendatud vastavalt auditite aruannetes kokkulepitule. (MK 2019)

Mis puutub sellesse, kas sisekontrollimeetmed on rakendatud tulenevalt võimalikest riskidest ehk esineb risk-kontroll seos, siis enamasti püütakse analüüsivates kõrgkoolides sellest juhinduda. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemias ei läheneta õppe- ja teadusprorektori sõnul sellele süsteemselt, aga igapäeva tegevustes sellest lähtutakse (MP 2019). Tallinna Ülikoolis esineb risk-kontroll seos siseaudiitori tegevuse puhul, kuid igale asjale ei ole kontrolltegevusi, nt väliste riskide puhul (MK 2019). Eesti Kunstiakadeemia juristi sõnul on see teema päevakorras seoses töötajate koormuste jälgimisega. Pidevalt monitooritakse, et töökoormus ei läheks liiga suureks. Selle reguleerimiseks töötati välja eraldi dokument. (AK 2019) Tallinna Tehnikaülikoolis ja Tartu Ülikoolis on sisekontrollimeetmed rakendatud tulenevalt võimalikest riskidest (KP 2019; JT 2019). Eesti Maaülikooli siseaudiitori sõnul toimub seal seire lähtudes riskide hindamise ja auditi tulemustest (SA 2019).

Tallinna Tehnikaülikoolis ja Tartu Ülikoolis on riskide hindamise tulemused ja haldamismeetmeid kajastavad dokumendid kättesaadavad kõrgkooli kõikidele töötajatele (KP 2019; JT 2019). Tallinna Ülikoolis on riskide hindamise tulemusi avalikustatud siseveebis. Haldamismeetmete määratlemiseni 2017. aasta riskide hindamise puhul ei jõutud. Teemaga tegeletakse, aga ei ole koonddokumenti koostatud. Auditi planeerimisel võtab siseaudiitor hindamise tulemusi arvesse. (MK 2019) Eesti Kunstiakadeemias ja Eesti Muusika- ja Teatriakadeemias ei ole neid dokumenteeritud (AK 2019; MP 2019). Eesti Maaülikooli siseaudiitori arvates ei peaks teatud riske levitama, sest nende avaldamine võib

tekitada suure kahju, mitte kasu. Organisatsiooni töötajad võiks teada, millised on selle riskid. Kõike ei ole siiski vaja avaldada. (SA 2019)

Kokkuvõttes võib välja tuua, et analüüsitavates kõrgkoolides tegutsevad nii tööle võetud siseaudiitorid kui ka loodud siseauditi bürood riskipõhiselt, luues organisatsioonile lisaväärtust ja ühtlasi täiustades selle tegevust. Vaatamata sellele, et riskijuhtimise raamistiku välja töötamist riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise põhimõtete kohta võib enamikes analüüsitavates kõrgkoolides pidada tulevikuplaaniks, siis oma igapäeva tegevustes teadvustatakse mitteformaalselt võimalikke riske. Oluline on see, et kõikides kõrgkoolides on juhtkond välja selgitanud õppeasutuse strateegiliste eesmärkide saavutamist ohustavad riskid. Seeläbi on võimalik kaaluda lahendusi võimalike takistuste kõrvaldamiseks või ilmnemise vähendamiseks.

### **2.3. Ettepanekud sisekontrolli süsteemi parendamiseks**

Empiirilise uuringuga koguti andmeid eesmärgiga kaardistada, milline on Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide toimiv sisekontrolli süsteem ja hinnata selle täiustamise vajalikkust.

Kõikide analüüsitavate kõrgkoolide puhul on võimalik seoses sisekontrolli süsteemi toimimisega välja tuua positiivseid jooni, mis aitavad kaasa organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamisele. Kahes kõrgkoolis on tööl üks siseaudiitor ja kahes on loodud siseauditi büroo. Viies kõrgkoolis on nõuandva organina olemas auditikomitee.

Positiivne on see, et kõikide Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide strateegilised eesmärgid on määratletud ja mõõdetavad. Nendega seotud peamised dokumendid – arengukavad ja majandusaasta aruanded – on kättesaadavad nii töötajatele kui ka kõrgkoolivälistele huvigruppidele. Need on avalikustatud kõrgkoolide kodulehekülgedel. Töötajate puhul oleneb nende motivatsioonist, kohusetundest ja vajadusest, kas nad on end kurssi viinud strateegilisi eesmärke kajastavate dokumentidega.

Mis puutub analüüsitavate kõrgkoolide kehtivasse struktuuri, siis see toetab seadustest tulenevate ülesannete ja strateegiliste eesmärkide saavutamist. Tugiteenused toetavad kõrgkoolides sisulist tegevust. Samas on kõrgkoolide struktuur pidevas muutumises. See oleneb nii seaduse muudatustest, HTM-i otsustest, teaduse rahastamise süsteemist,

juhtimiskultuurist, rahvastiku trendidest kui ka valdkondlikest eelistustest. Viimaste aastate jooksul on vähendatud kõrgkoolide struktuuriüksuste arvu. Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide puhul on põhitegevused ja võtmeprotsessid tuvastatud, omavahel ja seadustest tulenevate ülesannete ja kõrgkooli strateegiliste eesmärkidega seostatud.

Kui võtta vaatluse alla personalipoliitika, siis võib anda sellele üldjoontes positiivse hinnangu. Selle valdkonna reguleerimiseks on välja töötatud suur hulk dokumente, mille alusel tegutsemine aitab värvata, arendada ja säilitada heal tasemel tööjõudu. Vaatamata pigem madalale palgatasemele on akadeemiline personal pikaajaliselt pühendunud oma tööle. Üha rohkem hinnatakse kõrgkoolides eetilisi põhimõtteid.

Kiiduväärt on see, et analüüsitavates kõrgkoolides on enamasti nende tööd reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmiseks välja töötatud asjakohased korrad ja juhendid. Kohati tundub, et neid on isegi liiga palju. Protseduurireeglistikke vaadatakse üle vastavalt vajadustele. Kõikides Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides annab juhtkond positiivset eeskuju eetilise käitumise ning protseduurireeglite ja hea valitsemise põhimõtete järgimisega. Lisaks rõhutab nende käitumine enamasti sisekontrolli süsteemi tähtsust. Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides toimivad sisekontrollimeetmed enamasti nii nagu planeeritud, aga nähakse võimalusi parendamiseks.

Lähtudes töö eesmärgist on järgnevalt esitatud ettepanekud sisekontrolli süsteemi täiustamiseks ja parendamiseks:

1. Vaja on välja töötada riskijuhtimise raamistik riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise põhimõtete kohta. See on nagu magistritöö teoreetilises osas selgus, probleemiks ka välisriikide kõrgkoolides. See ettepanek ei kehti Tallinna Ülikooli kohta, kellel on hetkel paika panemisel uus riskijuhtimise raamistik. Oluline on see, et riskijuhtimine toimiks organisatsioonis pideva protsessina. Riskidele reageerimise viisi otsustamisel peaks arvestama riskivalmiduse määraga ning tuleks välja selgitada organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamist ohustavad riskid. Lisaks riskide hindamisele peaks tegelema nende haldamise ja seirega. Sisekontrollimeetmed peaksid olema rakendatud tulenevalt võimalikest riskidest, st esineb risk-kontroll seos. Riskide hindamise tulemused ja haldamise meetmeid kajastavad dokumendid peaksid olema kättesaadavad kõrgkooli kõikidele töötajatele. Siseauditi üheks eesmärgiks on ennetada kvaliteedi vigu ja riske sisekontrolli süsteemis. Selleks on vajalik tõhusa riskijuhtimise



raamistiku olemasolu. Kui riske piisavalt ei teadvustata, siis võib see ohustada organisatsiooni eesmärkide täitmist.

2. Võimaluse korral Eesti Muusika- ja Teatriakadeemial ning Eesti Kunstiakadeemial luua siseaudiitori ametikoht, kes hindaks kontrollisüsteemide asjakohasust ja tõhusust veendumaks, et ressursse kasutatakse säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt ning tegevused ja otsused on asjakohased, eesmärgipärased ja seaduslikud. Siseauditi funktsioon abistab organisatsiooni, tuvastades ja hinnates olulisi riskivaldkondi ning aidates kaasa riskide juhtimise ja kontrollisüsteemide täiustamisse.
3. Tõhustada toimivate auditikomiteede tööd ning luua Tallinna Ülikoolis auditikomitee. Sellel on nõuandva organina oluline roll raamatupidamise, audiitorkontrolli, riskijuhtimise, sisekontrolli, siseauditeerimise, järelvalve teostamise ja eelarve koostamise valdkonnas ning tegevuse seaduslikkuse osas. Seeläbi saab auditikomitee panustada sisekontrolli süsteemi tõhustamisse ja vajadusel teha ettepanekuid selle täiustamiseks. Objektiivsuse printsiibist lähtudes võiksid auditikomitee liikmed olla auditeeritavast üksusest sõltumatud, isegi juhul kui kõik auditikomitee liikmed on ühtlasi selle moodustanud organi liikmed.
4. Eesti Maaülikoolil ning Eesti Muusika- ja Teatriakadeemial pöörata tähelepanu sellele, et struktuuriüksuste-vahelised tegevused oleksid rohkem integreeritud ja koordineeritud. Läbi tiheneva koostöö on võimalik suurendada tõenäosust, et kindlustada organisatsiooni strateegiliste eesmärkide tulemuslikku saavutamist.
5. Kuigi intervjueeritavate hinnangul oli ametnike ja õppejõudude osakaal Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides sobivas proportsioonis, siis ei saa üldiselt heaks tooniks pidada seda, kui akadeemilist personali on alla 50% töötajaskonnast. Selles valdkonnas on arenguruumi Eesti Maaülikoolil, Eesti Kunstiakadeemial ja Tallinna Ülikoolil.
6. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemial pöörata tähelepanu info liikumise parendamisele.
7. Juhtida riiklikul tasandil tähelepanu asjaolule, et enamikes avalik-õiguslikes kõrgkoolides võiks töötajate palgatase olla kõrgem. See vähendaks kõrgkoolides tööjõu voolavust, eriti tugipersonali osas. Vajadusel elavdada ametiühingute tööd, pidada vastavateemalisi läbirääkimisi.
8. Seoses uuendustega infotehnoloogia valdkonnas on võimalik kasutusele võtta E-dok tarkvara siseaudiitoritele. See suurendab siseaudiitorite töö efektiivsust, parandab töö kvaliteeti ja tagab vastavuse IIA standardite nõuetele. Selles tarkvaras on siseauditiks vajalikud funktsionaalsused alates auditi universumist kuni seiretegevusteni.

Lähtudes eelpool toodud ettepanekutest on võimalik Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteemi parendada, aga see oleneb ka rahalistest võimalustest, riiklikust poliitikast ja kvalifitseeritud personali olemasolust.

## KOKKUVÕTE

Sisekontrolli süsteem peaks tagama juhtidele küllaldase kindlustunde, et organisatsiooni eesmärgid täidetakse ning selleks on rakendatud optimaalseid ja asjakohaseid jõupingutusi. Laiemas plaanis sisaldab sisekontroll endas organisatsiooni tegevuskava, juhtkonna seisukohti ja korraldusi, asutuses rakendatavaid töömeetodeid, protseduure, erinevaid juhtimis- ja kontrollimeetmeid ning organisatsiooni kultuuri tervikuna.

Kaasaegses tähenduses on sisekontrolli süsteem organisatsiooni juhtimise, sh riskijuhtimise lahutamatu osana kavandatud põhjendatud kindlustunnet pakkuv abinõude kompleks organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks, mis võimaldab tagada tegevuse otstarbekuse, säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe ning õigusaktidest kinnipidamise ja tavaõiguse põhimõtete järgimise. Lisaks eelnimetatutele kindlustab see tõese, õigeaegse ja usaldusväärse aruandluse ning ressursside kaitstuse raiskamise ja muu kahju eest. Sisekontrolli süsteem kui riskijuhtimise lahutamatu osana kavandatud terviklik protsess annab süsteemse lähenemise riskide maandamise meetmete rakendamiseks. Efekttiivne sisekontroll tõstab töö produktiivsust ning aitab saavutada organisatsioonile püstitatud eesmärgi, kui seda teostab juhtkond koostöös muu personaliga.

Sisekontrolli süsteemi tõhususe hindamiseks on vajalik sõltumatu siseauditi funktsiooni olemasolu. Siseauditi mõiste oli algselt piiritletud finantsküsimumustega, aga aja jooksul on see omandanud laiema tähenduse. Siseauditeerimine on sõltumatu, objektiivne, kindlust ja nõu andev tegevus, mis on kavandatud väärtuse lisamiseks ja organisatsiooni tegevuse täiustamiseks. See aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele kasutades süsteemset ja korralduslikku lähenemist hindamaks ja täiustamaks riskide juhtimise, kontrolli- ja valitsemisprotsesside mõjusust. Seega on siseauditi funktsiooni rakendamine vajalik ka Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides, et anda neile nõu ja kindlust, et kõik protsessid toimiksid õigesti ja oleksid kooskõlas organisatsiooni eesmärkidega.

Antud magistritööga teemal „Sisekontrolli süsteemi arendamine Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides“ täideti sissejuhatuses püstitatud eesmärk ning selle täitmiseks esitatud uurimisülesanded leidsid lahenduse.

Esimeses peatükis anti ülevaade sisekontrolli süsteemi ja siseauditi teoreetilisest raamistikust. Kõigepealt käsitleti sisekontrolli mõistet ja olemust, seejärel olid vaatluse all sisekontrolli süsteemi üldprintsüübid, komponendid ja liigitamisvõimalused. Teoreetilise osa viimases osas käsitleti siseauditi mõistet ja olemust ning selle ülesandeid avalik-õiguslikes kõrgkoolides.

Teises peatükis tutvustas autor uurimistöö metoodikat ja tõi välja empiirilise uuringu tulemused ja järeldused. Magistritöö koostamisel kasutati kahte põhilist kvalitatiivse uurimuse meetodit: vestluse ja dokumentide analüüs. Autor viis läbi kuus intervjuud sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks. Vastavalt COSO põhimõtetele hinnati sisekontrolli süsteemi lähtudes viiest peamisest komponendist: kontrollikeskkond, riskide hindamine, kontrollitegevused, info ja kommunikatsioon ning seire. Siinkohal on oluline mainida, et intervjuude tulemusena saadav informatsioon võib olla teatud määral hinnanguline, olenedes vestluses osalenud inimese arusaamadest ja teadmistest. Intervjuu ja dokumentide analüüsimisel selgus, et Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteem on üldjoontes tõhus, aga mõnest aspektist lähtudes on veel murekohti. Nagu on eelnevalt välja toodud magistritöö teoreetilises osas on selles valdkonnas arenguruumi ka välisriikide kõrgkoolidel.

Kahes kõrgkoolis on tööle võetud üks siseaudiitor ja kahes on loodud siseauditi büroo, kes riskipõhiselt tegutsedes loovad organisatsioonile lisaväärtust ja ühtlasi täiustavad selle tegevust. Viies kõrgkoolis on nõuandva organina olemas auditikomitee.

Positiivne on see, et kõikide Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide strateegilised eesmärgid on määratletud ja mõõdetavad ning nendega seotud peamised dokumendid on avalikustatud õppeasutuste kodulehekülgedel. Analüüsivate kõrgkoolide kehtiv struktuur toetab seadustest tulenevate ülesannete ja strateegiliste eesmärkide saavutamist, kuid on pidevas muutumises. Viimaste aastate jooksul on vähendatud kõrgkoolide struktuuriüksuste arvu. Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide personalipoliitikale võib üldjoontes anda positiivse hinnangu. Enamasti on nende tööd reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmiseks välja töötatud asjakohased korrad ja juhendid. Hinnanguliselt on neid isegi liiga palju. Protseduurireeglistikke vaadatakse üle vastavalt vajadustele. Info kättesaadavus oleneb töötaja tahtest ja motivatsioonist seda leida ning end vajaliku teabega kursis hoida. Analüüsivates kõrgkoolides annab juhtkond positiivset eeskujulist käitumist ning protseduurireeglite ja hea valitsemise põhimõtete järgimisega. Lisaks rõhutab nende

käitumine enamasti sisekontrolli süsteemi tähtsust. Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides toimivad sisekontrollimeetmed enamasti nii nagu planeeritud, aga nähakse võimalusi parendamiseks. Kavandatud ja rakendatud sisekontrollimeetmed on üldiselt dokumenteeritud või sisalduvad protsesside kirjeldustes.

Arenguruumi on mitmes erinevas valdkonnas. Kui tõmmata paralleele teoreetilises osas välja toodud välisriikide kõrgkoolidega, siis üks neist on seotud riskijuhtimise temaatikaga. Vajalik on välja töötada riskijuhtimise raamistik riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise põhimõtete kohta. See ei kehti Tallinna Ülikooli kohta, kellel on hetkel paika panemisel uus riskijuhtimise raamistik. Tähtis on riskidele reageerimise viisi otsustamisel arvestada riskivalmiduse määraga ning välja selgitada organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamist ohustavad riskid. Lisaks riskide hindamisele peaks tegelema nende haldamise ja seirega.

Võimaluse korral võiks Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia ning Eesti Kunstiakadeemia luua siseaudiitori ametikoha, sest siseaudit annab juhtkonnale küllaldase kindlustunde, et ressursse kasutatakse säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt ning tegevused ja otsused on asjakohased, eesmärgipärased ja seaduslikud. Siseauditi funktsioon abistab organisatsiooni, tuvastades ja hinnates olulisi riskivaldkondi ning aidates kaasa riskide juhtimise ja kontrollisüsteemide täiustamisele.

Ühe ettepanekuna on välja toodud vajadus tõhustada toimivate auditikomiteede tööd ning luua Tallinna Ülikoolis auditikomitee. Sellel on nõuandva organina oluline roll raamatupidamise, audiitorkontrolli, riskijuhtimise, sisekontrolli, siseauditeerimise, järelevalve teostamise ja eelarve koostamise valdkonnas ning tegevuse seaduslikkuse osas. Objektiivsuse printsiibist lähtudes võiksid auditikomitee liikmed olla auditeeritavast üksusest sõltumatud, isegi juhul kui kõik auditikomitee liikmed on ühtlasi selle moodustanud organi liikmed.

Eesti Maaülikool ning Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia võiks pöörata tähelepanu sellele, et struktuuriüksuste-vahelised tegevused oleksid rohkem integreeritud ja koordineeritud. Viimane võiks panustada ka info liikumise parendamisse.

Üldiselt ei saa heaks tooniks pidada seda, kui akadeemilist personali on alla 50% töötajaskonnast. Selles valdkonnas on arenguruumi Eesti Maaülikoolil, Eesti Kunstiakadeemial ja Tallinna Ülikoolil.

Riiklikul tasandil võiks juhtida rohkem tähelepanu asjaolule, et enamikes avalik-õiguslikes kõrgkoolides on palgatase pigem madal. Selle tõstmine vähendaks tööjõu voolavust, eriti tugipersonali osas.

Siseaudiitorite töö efektiivsuse tõstmiseks ja töö kvaliteedi parandamiseks võiks kasutusele võtta E-dok tarkvara, mis tagab vastavuse *IIA* standardite nõuetele. See sisaldab siseauditiks vajalikud funktsionaalsused alates auditi universumist kuni seiretegevusteni.

Antud magistritöö koostamisel leidsid kasutamist erinevad teemakohased raamatud, õigusaktid, dokumendid ja artiklid. Osa neist olid leitavad Interneti allikatest. Teadusartiklid pärinevad Tartu Ülikooli raamatukogus olevatest andmebaasidest. Suure osatähtsusega olid töö koostamisel intervjuud, mis on läbi viidud Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteemi tundvate/ juhtivate isikutega.

Kokkuvõttes võib välja tuua, et Eesti avalik-õiguslike kõrgkoolide sisekontrolli süsteem toimib üldiselt hästi, aga teatud määral on arenguruumi. Samas on see kõrgkooliti erinev, olenedes selle eripärast, suurusest, rahalistest võimalustest ja ka suhtumisest sisekontrolli süsteemi tähtsusesse.

## KASUTATUD KIRJANDUS

- Agyemang, G., Broadbent, J.** (2015). Management Control Systems and Research Management in Universities. - *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. Vol. 28, Issue 7, pp. 1018 – 1046. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)
- Ajalugu. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia. <https://ema.edu.ee/uldinfo/ulikoolist/ajalugu/> (19.04.2019).
- Alas, R.** (2008). Juhtimise alused. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda. 240 lk.
- Anderson, D.** COSO ERM: Getting risk management right. - *Internal Auditor*. October 2017. pp 38-43. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)
- Arena, M.** (2013). Internal Audit in Italian Universities: An Empirical Study. - *Social and Behavioral Sciences*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042813036008> (28.03.2019).
- A, S.** Eesti Maaülikooli sisekontrolli süsteem. Autori intervjuu. Üleskirjutis. Tartu. 03.04.2019.
- Asare, T.** (2009). Internal Auditing in the Public Sector: Promoting Good Governance and Performance Improvement. <https://www.scribd.com/document/14878188/Asare-Internal-Auditing-in-the-Public-Sector-Promoting-Good-Governance-and-Performance-Improvement#> (29.12.2018).
- Audiitortegevuse seadus. (vastu võetud 27.10.2010, viimati jõustunud 01.03.2019). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/13275292?leiaKehtiv> (20.10.2019).
- Brewer, A., Walker, I.** (2011). Risk Management in a University Environment. – *Journal of business continuity and emergency planning*. Vol 5 (2), pp 161-172. <http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=5&sid=5a6bfede-004f-45dd-8b81-be6565c14cfe%40sdc-v-sessmgr06&bdata=JnNpdGU9ZWRzLWxpdmU%3d#AN=edselec.2-52.0-80155203791&db=edselec> (04.01.2019).
- Calderon, T.G., Song, H., Wang, L.** (2016). Audit Deficiencies Related to Internal Control. – *The SPA Journal*. February 2016, pp. 32 – 41. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)
- Caratas, M., Spatariu, E.** (2014). Contemporary Approaches in Internal Audit. – *Procedia Economics and Finance*. Vol 15, pp 530-537. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567114005036> (23.03.2019).
- Cenar, I.** (2016). Considerations Regarding the Internal Control Management System in the University Departments. - *Annals of the University of Petroșani. Economics*. Vol. 16, No. 1, pp. 61-70. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)

- Christopher, J.** (2015). Internal audit: Does it Enhance Governance in the Australian Public University Sector? - *Educational Management Administration and Leadership*. Vol. 43, Issue 6, pp. 954-971. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1741143214543206> (08.04.2019).
- COSO. <https://www.coso.org> (02.01.2019).
- Donetskaia, S.S.** (2017). Researching Corruption in Russian Universities. - *Problems of Economic Transition*. Vol. 59, nos. 7–9, pp. 529–539. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)
- Dragusin, C-P., Domnisoru, S., Mihai, M.** (2016). Empirical Research Concerning the Impact of the Public Internal Audit on the Accounting System and its Reliability in Romanian Universities. - *Studies in Business and Economics*. Vol. 11, Issue 3, pp. 163-177. <http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=f28c95cf-a6c0-4d92-ac82-db029099195e%40pdv-v-sessmgr06> (29.03.2019).
- Eesti Kunstiakadeemia arengukava aastateks 2016-2020. <https://drive.google.com/file/d/0B1IHW3YuvBugLU50X0VaMGZNQWc/view> (16.04.2019).
- Eesti Kunstiakadeemia. Majandusaasta aruanne 2017. [https://www.artun.ee/app/uploads/2018/08/EKA\\_Majandusaasta\\_tegevusaruanne2017.pdf](https://www.artun.ee/app/uploads/2018/08/EKA_Majandusaasta_tegevusaruanne2017.pdf) (29.03.2019).
- Eesti Kunstiakadeemia põhikiri 2016. <https://drive.google.com/file/d/0B1IHW3YuvBugbp1MkRhWVctOHM/view> (15.04.2019).
- Eesti Maaülikool. <http://www.emu.ee/ylikoolist/yldinfo/> (19.04.2019).
- Eesti Maaülikooli ajalugu. <http://www.emu.ee/ylikoolist/yldinfo/ajalugu/> (19.04.2019).
- Eesti Maaülikooli arengukava aastani 2025. <https://www.emu.ee/userfiles/emu2015/Yldinfo/arengukava/arengukava2025.pdf> (19.04.2019).
- Eesti Maaülikool. Konsolideerimisgrupi majandusaasta aruanne 2017. <https://www.emu.ee/ylikoolist/avalik-teave/eelarve/majandusaasta-aruanne/> (29.03.2019).
- Eesti Maaülikooli põhikiri. <http://www.emu.ee/ylikoolist/yldinfo/pohikiri/> (15.04.2019).
- Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia. <https://ema.edu.ee/> (19.04.2019).
- Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia. Aastaraamat 2017. [https://www.ema.edu.ee/wp-content/uploads/2018/04/2017\\_aastaraamat.pdf](https://www.ema.edu.ee/wp-content/uploads/2018/04/2017_aastaraamat.pdf) (21.04.2019).
- Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia arengukava aastateks 2015-2020. <https://ema.edu.ee/ulidinfo/ulikoolist/arengukava/> (14.04.2019).
- Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia auditikomitee töökord. (EMTA nõukogu määrus 11.09.2013).
- Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia. Raamatupidamise aastaaruanne 2017. [https://www.ema.edu.ee/wp-content/uploads/2018/04/2017\\_aastaaruanne.pdf](https://www.ema.edu.ee/wp-content/uploads/2018/04/2017_aastaaruanne.pdf) (29.03.2019).
- Eesti Vabariigi haridusseadus. (vastu võetud 23.03.1992; jõustunud 30.03.1992). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019043> (20.04.2019).
- Eetikakoodeks. Eesti Siseauditiorite Ühing. <https://www.siseaudit.ee/eetikakoodeks> (18.04.2019).



EKA. <https://www.artun.ee/akadeemia/akadeemiast/tutvustus/> (19.04.2019).

**Entacher, M. Sander, P.** Improving Risk Matrix Design Using Heatmaps and Accessible Colors. – *Journal of Modern Project Management*. May-Aug 2018, pp. 30-37. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)

**Grigorie, L.** (2018). Theoretical Approach of Corruption Complexity in Public Organisations. – *Annals of the University of Craiova. Economic Sciences Series*. Vol 1, Issue 46, pp 124 – 134. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)

Haldus- ja tugistruktuur. Eesti Maaülikool. <http://www.emu.ee/kontakt/struktuurid/haldus--ja-tugistruktuur/> (22.04.2019).

**Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P.** (2010). Uuri ja kirjuta. Tallinn: Medicina. 412 lk.

IIA standardid ja juhendid. Eesti Siseaudiitorite Ühing. <https://www.siseaudit.ee/ia-standardid-ja-juhendid> (03.01.2019).

**Ilie, S., Riza, I.** (2018). Internal Audit, Internal Control and Organizational Culture. – *Annals of the University of Craiova, Economic Sciences Series*. Vol. 2, Issue 46, pp. 47-52. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)

Inglise-Eesti majandussõnaraamat. Tallinn: Trükikoda Ühiselu. 1995. 503 lk.

Institutsionaalne akrediteerimine. Eesti Kõrg- ja Kutsehariduse Kvaliteediagentuur. <http://ekka.archimedes.ee/korgkoolile/institutsionaalne-akrediteerimine/> (06.04.2019).

Juhtimine. Eesti Kunstiakadeemia. <https://www.artun.ee/akadeemia/akadeemiast/juhtimine/> (21.04.2019).

Juhtimine. Eesti Maaülikool. <http://www.emu.ee/kontakt/juhtimine/> (10.04.2019).

Juhtimine. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia. <https://ema.edu.ee/juhtimine/> (15.04.2019).

Juhtimine. Tartu Ülikool. <https://www.ut.ee/et/ulikoolist/struktuur-ja-inimesed/juhtimine> (22.04.2019).

**Kaarna, T.** (2015). Siseauditi funktsiooni edenemise lähtekohad Eesti kohalikes omavalitsustes. Magistritöö. Tartu Ülikool. Majandusteaduskond. 88 lk.

**K, A., Ko, M.** Eesti Kunstiakadeemia sisekontrolli süsteem. Autori intervjuu. Üleskirjutis. Tallinn. 15.04-16.04.2019.

**Kalm, M.** Ajalugu. 100 aastat kunstikooli Tallinnas. Eesti Kunstiakadeemia. <https://www.artun.ee/akadeemia/akadeemiast/ajalugu/> (18.04.2019).

**K, M.** Tallinna Ülikooli sisekontrolli süsteem. Autori intervjuu. Üleskirjutis. Tallinn. 12.04.2019.

**Koit, K.** (2016). Lähemisviisid sisemisele kvaliteedikindlustamisele ja hindamisele eesti ülikoolides ning lähemisviiside kooskõla Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standardite ja suunistega. Magistritöö. Tartu Ülikool. Sotsiaal- ja Haridusteaduskond. Haridusteaduste instituut. 65 lk.

Kronoloogia. Tallinna Ülikool. <https://www.tlu.ee/kronoloogia> (19.04.2019).

- Kuratoorium. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia. <https://ema.edu.ee/juhtmine/kuratoorium/> (15.04.2019).
- Kõrgharidus. Haridus- ja Teadusministeerium. <https://www.hm.ee/et/tegevused/korgharidus> (20.04.2019).
- Kõrgharidusseadus. (vastu võetud 20.02.2019; jõustub 01.09.2019). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032019012> (20.04.2016).
- Kõrgharidusstandard. (vastu võetud 18.12.2008; jõustunud 01.01.2009). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/114072018004> (20.04.2019).
- Lagerspetz, M.** (2017). Ühiskonna uurimise meetodid. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus. 328 lk.
- Laherand, M.** (2008). Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn: OÜ Infotrikk. 384 lk.
- Liu, J.** (2018). An Internal Control System that Includes Corporate Social Responsibility for Social Sustainability in the New Era.- *Sustainability*. pp. 1 – 27. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)
- Li, X., Lu, W., Qu, W.** (2018). Internal Control Risk and Audit Fees: Evidence from China. - *Journal of Contemporary Accounting and Economics*. Vol. 14, Issue 3. December. pp 266 – 287. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)
- Mateer, J. E., Jones, R.** (2018). Information Systems, Indirect Risks and Safety: An 8-step Safety Management Process. – *IEEE Conference on Industrial Electronics and Applications*. 31 May – 2 June 2018. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)
- Mereste, U.** Inglise-eesti majandusterminite seletussõnastik. 1. osa. Tallinn: Eesti Majandusjuhtide Instituut, 1992, 224 lk.
- P, K.** Tallinna Tehnikaülikooli sisekontrolli süsteem. Autori intervjuu. Üleskirjutis. Tallinn. 08.04.2019.
- P, M.** Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia sisekontrolli süsteem. Autori intervjuu. Üleskirjutis. Tallinn. 15.04.2019.
- Popescu, M., Dascalu, A.** (2012). Improving the Internal Control System within Universities. - *Bulletin of the Transilvania University of Braşov. Economic Sciences*. Vol. 5 (54), N. 1, pp. 101 – 106. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)
- Popescu, M., Popescu, S., Mangu, G.** (2016). Internal Management Control Approach by Implementation of Stages of the Internal Control Management System in Public Entities. – *Internal Auditing and Risk Management*. Nr. 2 (42), June. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)
- Rahvusvahelised siseauditeerimise kutsetegevuse standardid. (2017). Eesti Siseaudiitorite Ühing. [https://www.siseaudit.ee/sites/default/files/failid/iaa\\_standardid\\_01.01.2017.pdf](https://www.siseaudit.ee/sites/default/files/failid/iaa_standardid_01.01.2017.pdf) (20.04.2019).
- Rektoraadi büroo. <https://www.tlu.ee/taxonomy/term/39/rektoraadi-buroo> (22.04.2019).

Riskijuhtimine. (2013). Rahandusministeerium  
[https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files\\_force/document\\_files/riskijuhtimine.pdf?download=1](https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/riskijuhtimine.pdf?download=1) (03.01.2019).

Senat. Tartu Ülikool. <https://www.ut.ee/et/ulikoolist/struktuur-ja-inimesed/juhtimine/senat> (22.04.2019).

Siseaudiitori kutsetegevuse standardite kehtestamine. (vastu võetud 13.12.2011, viimati jõustunud 24.04.2017). – *Riigi Teataja*. <https://www.riigiteataja.ee/akt/121042017013?leiaKehtiv> (09.01.2019).

Siseaudit arvestus- ja aruandlusprotsessis. (2002). /Koost. Eesti Siseaudiitorite Ühing. Tallinn: Ühiselu AS. 87 lk.

Siseauditeerimise eeskiri. Tallinna Tehnikaülikool. Kuratooriumi määrus nr 1-2/2. 21.12.2016. <http://docs.ttu.ee/id/48720> (27.04.2019).

Siseauditi büroo. Tartu Ülikool. <https://www.ut.ee/et/kontakt/siseauditi-buroo> (22.04.2019).

Siseauditi büroo 2017. aasta tööplaani kinnitamine. Tallinna Tehnikaülikool. Kuratooriumi otsus nr 1-3/3. 17.02.2017. <http://docs.ttu.ee/id/58057> (27.04.2019).

Siseauditi büroo 2018. aasta tööplaani kinnitamine. Tallinna Tehnikaülikool. Kuratooriumi otsus nr 10. 20.12.2017. <http://docs.ttu.ee/otsing> (27.04.2019).

Siseauditi büroo 2019. aasta tööplan. Tallinna Tehnikaülikool. Kuratooriumi otsus nr 10. 19.12.2018. <http://docs.ttu.ee/otsing> (27.04.2019).

Siseauditi missioon, aluspõhimõtted ja definitsioon 2019. Eesti Siseaudiitorite Ühing. <https://www.siseaudit.ee/siseauditi-missioon-aluspohimotted-ja-definitsioon> (20.04.2019).

Sisekontrollisüsteemi rakendamine. (2011). Rahandusministeerium  
[http://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files\\_force/document\\_files/sisekontrollisustemi\\_rakendamine.pdf?download=1](http://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/sisekontrollisustemi_rakendamine.pdf?download=1) (02.01.2019).

Sisekontrollisüsteemi ühtsed kriteeriumid. (2011). Rahandusministeerium  
[https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files\\_force/document\\_files/sisekontrollisustemi\\_uhtsed\\_kriteeriumid.pdf?download=1](https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/sisekontrollisustemi_uhtsed_kriteeriumid.pdf?download=1) (02.01.2019).

Struktuurid. Eesti Maaülikool. <http://www.emu.ee/kontakt/struktuurid/> (15.04.2019).

Struktuur. Tallinna Tehnikaülikool <https://www.ttu.ee/ulikool/juhtimine/juhtimisskeem/> (15.04.2019).

Struktuur. Tallinna Ülikool. <https://www.tlu.ee/struktuur> (15.04.2019).

Tallinna Tehnikaülikooli arengukava 2020. [https://www.ttu.ee/public/u/ulikool/juhtimine/Strateegilised\\_tulemusnaitajad/arengukava\\_2020\\_v3.pdf](https://www.ttu.ee/public/u/ulikool/juhtimine/Strateegilised_tulemusnaitajad/arengukava_2020_v3.pdf) (14.04.2019).

Tallinna Tehnikaülikooli lugu. Tallinna Tehnikaülikool. <https://www.ttu.ee/ulikool/tutvustus/ajalugu-48/> (06.04.2019).

- Tallinna Tehnikaülikooli põhikiri.  
[https://www.taltech.ee/public/u/ulikool/Oigusaktid\\_ja\\_dokumendid/Pohikiri\\_2017.pdf](https://www.taltech.ee/public/u/ulikool/Oigusaktid_ja_dokumendid/Pohikiri_2017.pdf)  
 (06.04.2019).
- Tallinna Tehnikaülikool. Majandusaasta aruanne 2017.  
[https://www.ttu.ee/public/u/ulikool/Oigusaktid\\_ja\\_dokumendid/Eelarved\\_ja\\_aruanded/majandusaasta2017/mobile/index.html#p=1](https://www.ttu.ee/public/u/ulikool/Oigusaktid_ja_dokumendid/Eelarved_ja_aruanded/majandusaasta2017/mobile/index.html#p=1) (29.03.2019).
- Tallinna Ülikooli arengukava aastateks 2015-2020. <https://www.tlu.ee/arengukava-2015-2020>  
 (24.04.2019).
- Tallinna Ülikooli juhtimiseeskiri. TLÜ senati 15. juuni 2015 määrus nr 16.  
[https://wd.tlu.ee/?page=pub\\_view\\_dynobj&pid=45560&tid=&desktop=10016&u=&r\\_url=%2F%3Fpage%3Dpub\\_view\\_dynobj%26pid%3D7204928%26tid%3D10794%26u%3D20190427175402](https://wd.tlu.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=45560&tid=&desktop=10016&u=&r_url=%2F%3Fpage%3Dpub_view_dynobj%26pid%3D7204928%26tid%3D10794%26u%3D20190427175402) (25.04.2019).
- Tallinna Ülikooli põhikiri. (kehtestatud 30.03.2015; viimati muudetud 13.03.2017).  
[https://wd.tlu.ee/?page=pub\\_view\\_dynobj&pid=48905&tid=&desktop=10016&u=&r\\_url=%2F%3Fpage%3Dpub\\_view\\_dynobj%26pid%3D6733022%26tid%3D10794%26u%3D20190508081142](https://wd.tlu.ee/?page=pub_view_dynobj&pid=48905&tid=&desktop=10016&u=&r_url=%2F%3Fpage%3Dpub_view_dynobj%26pid%3D6733022%26tid%3D10794%26u%3D20190508081142) (20.04.2019).
- Tallinna Ülikool. Majandusaasta aruanne 2017.  
[https://www.tlu.ee/sites/default/files/Veebisisu/Rectoraat/Majandusaasta%20aruanded/Tallinna\\_Ylikooli\\_%20majandusaasta\\_aruanne\\_2017-2.pdf](https://www.tlu.ee/sites/default/files/Veebisisu/Rectoraat/Majandusaasta%20aruanded/Tallinna_Ylikooli_%20majandusaasta_aruanne_2017-2.pdf) (29.03.2019).
- TalTech tutvustus. Tallinna Tehnikaülikool. <https://www.ttu.ee/ulikool/tutvustus/ulikooli-tutvustus/>  
 (06.04.2019).
- Tamul, S.** Tartu Ülikooli lugu. Tartu Ülikool. <https://www.ut.ee/et/tartu-ulikooli-lugu> (06.04.2019).
- Tartu Ülikooli arengukava aastateks 2015-2020.  
[https://www.ut.ee/sites/default/files/www\\_ut/ulikoolist/tartu\\_ulikooli\\_arengukava\\_aastateks\\_2015-2020\\_a2020\\_terviktekst\\_1.pdf](https://www.ut.ee/sites/default/files/www_ut/ulikoolist/tartu_ulikooli_arengukava_aastateks_2015-2020_a2020_terviktekst_1.pdf) (14.04.2019).
- Tartu Ülikooli põhikiri. (vastu võetud 21. juuli 2014; jõustunud 01.01.2016)  
[https://www.ut.ee/sites/default/files/www\\_ut/ulikoolist/kehtib\\_alates\\_01012016\\_tartu\\_ulikooli\\_pohikiri.pdf](https://www.ut.ee/sites/default/files/www_ut/ulikoolist/kehtib_alates_01012016_tartu_ulikooli_pohikiri.pdf) (20.04.2019).
- Tartu Ülikool. Majandusaasta aruanne 2017.  
[https://www.ut.ee/sites/default/files/www\\_ut/ulikoolist/tu\\_majandusaasta\\_aruanne\\_2017.pdf](https://www.ut.ee/sites/default/files/www_ut/ulikoolist/tu_majandusaasta_aruanne_2017.pdf)  
 (29.03.2019).
- Teadustöö Tartu Ülikoolis. Tartu Ülikool. <https://www.ut.ee/et/teadus/teadustoo> (06.04.2019).
- T, J.** Tartu Ülikooli sisekontrolli süsteem. Autori intervjuu. Üleskirjutis. Tartu. 09.04.2019.
- Tugistruktuur. Tallinna Tehnikaülikool. <https://www.ttu.ee/ulikool/ulikooli-kontaktid/tugiteenused-tugiuksused/> (20.04.2019).
- Tugiüksused. Eesti Kunstiakadeemia. <https://www.artun.ee/akadeemia/akadeemiast/tugistruktuurid/>  
 (15.04.2019).

- Tulemusauditi teooria ja praktika käsiraamat. (2001). Riigikontroll. Tallinn: AS Pakett. 159 lk.
- Vabariigi Valitsuse seaduse ning riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seadus. (vastu võetud 07.06.2000). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/72106> (03.01.2019).
- Wang, F., Li, J.** (2011). Internal Control Evaluation under Risk-Based Audit. – *International Conference on Management and Service Science Management and Service Science*. 1-3 Aug. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)
- Weisband, R.** (2017). Risk Assessment Process. – *Nuclear Plant Journal*. Vol. 35, Issue 1, pp. 44 – 46. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)
- Ühingust. Eesti Siseaudiitorite Ühing. <https://www.siseaudit.ee/uhingust> (02.01.2019).
- Üksused. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia <https://ema.edu.ee/üksused/> (15.04.2019).
- Üldine. Tallinna Ülikool. <https://www.tlu.ee/uldine> (18.04.2019).
- Ülikooli nõukogu. Tallinna Tehnikaülikool. <https://www.ttu.ee/ulikool/juhtimine/ttu-noukogu/> (15.04.2019).
- Ülikooliseadus. (vastu võetud 12.01.1995; jõustunud 18.02.1995) – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/120122016002> (10.04.2019).
- Ülikoolist. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia. <https://ema.edu.ee/uldinfo/ulikoolist/> (19.04.2019).
- Ülikooli struktuur. Tartu Ülikool. <https://www.ut.ee/et/ulikoolist/struktuur-ja-inimesed> (22.04.2019).
- Yokoyama, K.** (2018a). Risk Management of the English Universities After the 2008 Financial Crisis. - *European Journal of Higher Education*. pp. 119 – 134. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)
- Yokoyama, K.** (2018b). The Rise of Risk Management in the Universities: a New Way to Understand Quality in University Management. - *Quality in Higher Education*. Vol. 24, N 1. pp 3 - 8. (TÜ raamatukogu andmebaas EBSCO Discovery)

**LISAD**

## **Lisa 1. Küsimustik sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks** (Sisekontrollisüsteemi... 2011)<sup>1</sup>

Palun lisage küsimustele vastates „jah“/ „ei“ vastustele võimalusel selgitusi, kommentaare ja põhjendusi.

1. Kas kõrgkooli strateegilised eesmärgid on määratletud ning mõõdetavad (sh on seatud vajalikud mõju- ja tulemusindikaatorid)?
2. Kas kõrgkooli strateegilisi eesmärke kajastavad dokumendid ja info on kättesaadavad kõikide tasandite töötajatele?
3. Kas kõrgkooli töötajad kõigil tasanditel on kursis strateegilisi eesmärke kajastavate dokumentidega ning oskavad siduda oma tegevust nendega?
4. Kas kõrgkooli strateegilisi eesmärke kajastavad dokumendid on kättesaadavad ka kõrgkoolivälistele huvigruppidele (avalikustatud nt kõrgkooli välisveebis)?
5. Kas kehtestatud kõrgkooli struktuur toetab seadustest tulenevate ülesannete ja strateegiliste eesmärkide tulemuslikku saavutamist?
6. Kas kõrgkoolis on toimunud alates 2013. aastast struktuurimuudatusi? Kui jah, siis kas need on olnud põhjendatud? Palun tooge võimalusel asjakohaseid näiteid.
7. Kas kõrgkooli põhitegevused ja (võtme)protsessid on tuvastatud, omavahel ning seadustest tulenevate ülesannete ja kõrgkooli strateegiliste eesmärkidega seostatud?
8. Kas kõrgkooli struktuuriüksuste-vahelised tegevused on integreeritud ja koordineeritud?
9. Kas kõrgkooli tööd reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmiseks on välja töötatud asjakohased kõrgkoolisisesed korrad ja juhendid?
10. Kas kõrgkoolis on sõnastatud väärtushinnangud, mille järgimist töötajatelt oodatakse?
11. Kas on kehtestatud kõrgkoolisisesed (nt sisekorraeeskirjas) eetilise käitumise põhimõtted?
12. Kas töökorralduslike dokumentide (protseduurireeglistikud, korrad, juhendid, põhimäärused jms) järgimise kohustus on kajastatud töötajate ametijuhendites?
13. Kas kõrgkoolisiseseid protseduurireeglistikke vaadatakse üle perioodiliselt (nt 1 kord aastas)?

---

<sup>1</sup> Temaatiliselt kohandatud Rahandusministeeriumi poolt koostatud küsimustik.

lisa 1 järg

14. Kas protseduurireeglistike ülevaatamisel arvestatakse ka riskide hindamise tulemustega?
15. Kas juhtkond annab positiivset eeskuju eetilise käitumise ning protseduurireeglite ja hea valitsemise põhimõtete järgimisega? Kas kõrgkooli juhtkonna ja rektori igapäevane tegevus ja käitumine rõhutab sisekontrollisüsteemi tähtsust?
16. Kas on olemas (formaalne) riskijuhtimise raamistik riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise põhimõtete kohta?
17. Kas kõrgkoolis on kehtestatud riskivalmiduse määramise põhimõtted?
18. Kas riskidele reageerimise viisi otsustamisel arvestatakse ka riskivalmiduse määraga?
19. Kas kõrgkoolis (või valitsemisala-üleselt) on välja töötatud ja rakendatud riskianalüüsi meetoodika?
20. Kas kõrgkooli siseauditi üksus (siseauditi üksuse juht või siseaudiitor) on kaasatud riskijuhtimise protsessi konsulteerija/ koordinaatorina, kohustamata osalema otseste juhtimisotsuste vastuvõtmises?
21. Kas juhtkond on välja selgitanud kõrgkooli strateegiliste eesmärkide saavutamist ohustavad riskid?
22. Kas juhtkonnapoolne riskide hindamine on regulaarne (vähemalt 1 kord aastas toimuv) protsess?
23. Kas riskijuhtimine toimib kõrgkoolis pideva protsessina (tegeletakse lisaks riskide hindamisele ka nende haldamise ja seirega)?
24. Kas juhtkond on avatud altpoolt tulevale informatsioonile riskide kohta?
25. Kas riskide tuvastamisel ja hindamisel võetakse arvesse kõrgkooli keskkonnas ja tegevustes toimunud olulisi muutusi?
26. Kas riskide hindamise tulemused ja haldamismeetmeid kajastavad dokumendid on kättesaadavad kõrgkooli kõikidele töötajatele?
27. Kas sisekontrollimeetmed on rakendatud tulenevalt võimalikest riskidest ehk esineb risk-kontroll seos?
28. Kas kavandatud ja rakendatud sisekontrollimeetmed on dokumenteeritud (sh infosüsteemides rakendatavad sisekontrollimeetmed) või sisalduvad (võtme)protsesside kirjeldustes?
29. Kas kõrgkooli personalipoliitika katab kõiki järgmisi valdkondi: planeerimine, värbamine, väärtused, koolitamine, hindamine, karjääri planeerimine ja tasustamine?



lisa 1 järg

30. Kas personalipoliitikat reguleerivad dokumendid on kättesaadavad kõigile kõrgkooli töötajatele?
31. Kas töötajate tasustamine on motiveeriv ja personalivoolavus aktsepteeritaval tasemel, et tagada kõrgkooli eesmärkide saavutamine?
32. Kas värbamisel võetakse arvesse kandidaadi vastavust nõutud teadmistele, oskustele ja kogemustele?
33. Kas on läbi viidud võtmepositsiooni töötajate oskuste ja ametikohtade analüüs? Kas ametnike ja õppejõudude osakaal on sobivas proportsioonis? Kas sellega seoses on ilmnunud mingeid probleeme? Kui jah, siis milliseid?
34. Kas uutele töötajatele selgitatakse kõrgkooli väärtushinnanguid ja nende eiramisest tulenevaid tagajärgi?
35. Kas töötajate õigused, kohustused ja vastutus on kooskõlas kõrgkooli struktuuriga ja kajastuvad ametijuhendites?
36. Kas töötajate ametijuhendeid vaadatakse üle ning ajakohastatakse perioodiliselt?
37. Kas töötajatele võimaldatakse vajalikke koolitusi?
38. Kas viiakse perioodiliselt läbi arengu-/ tulemusvestlusi?
39. Kas hinnatakse töötajate tegelikku vastavust kehtestatud nõuetele?
40. Kas töötajate tegevuse hindamisel hinnatakse ka töötajate teadlikkust nende tööloigus kehtivate protseduurireeglite ning sisekontrollimeetmete osas, mida nad oma tööülesandeid täites peavad rakendama ning kas hinnatakse ka eetikanormidest kinnipidamist?
41. Kas kõrgkoolis on kirjeldatud informatsiooni liikumise ja haldamise põhimõtted?
42. Kas infosüsteemid toetavad info liikumist kõrgkoolisiseselt ja kõrgkooliväliste osapooltega?
43. Kas informatsiooni liikumine (alt üles ja vastupidi, horisontaalselt ning väliste osapooltega) on kõrgkoolis operatiivne?
44. Kas informatsioonivahetus (koosolekud, infopäevad, infolehed, uudiskirjad jms) on regulaarne (kokkulepitud sagedusega)?
45. Kas töötajad on teadlikud, millist infot, millal ja millises vormis nad peavad teistelt saama ja millist ise edastama? Kui jah, siis palun andke ülevaade info liikumisest.

lisa 1 järg

46. Kas tundlikust informatsioonist (näiteks kõrgkooli vara ebaseaduslik omastamine ja väärkasutamine, pettused) teavitatakse juhtkonda vahetult ning edastatav informatsioon on täpne ja piisav? Milline on juhtkonna edasine tegevus pärast tundliku informatsiooni teada saamist?
47. Kas kõrgkoolisisesed aruandlusliinid on määratletud ja töötajatele kommunikeeritud? Kas juhtimisaruandluse koostamise ja edastamise põhimõtted on kirjeldatud (milliseid aruandeid, millises vormis ja millise sagedusega ning kellele ja kelle poolt esitada tuleb)?
48. Kas juhtidel on selgelt määratletud kohustus seirata oma valdkonnas sisekontrollisüsteemi tulemuslikkust ja toimivust ajas?
49. Kas kõrgkoolis on rakendunud riskide ja sisekontrollimeetmete pidev seire?
50. Kas rakendatud sisekontrollimeetmed toimivad nii nagu planeeritud? Kas rakendatud sisekontrollimeetmed on põhjendatud – st on asjakohased, tõhusad ja mõjusad?
51. Kas läbiviidud seirest jääb jälg (st seire dokumenteeritakse) ja seire käigus avastatud vead korrigeeritakse?
52. Kas kõrgkoolis on loodud siseaudiitori kutsetegevuse ülesannete täitmiseks siseauditi üksus (ametisse nimetatud siseauditi eest vastutav isik või moodustatud siseauditi struktuuriüksus)? Kui jah, siis millised on selle põhiülesanded?
53. Kas valdkonnad, mis on siseaudiitori kutsetegevuse objektiks, on juhtkonnaga kokku lepitud?
54. Milliste probleemidega on tulnud siseauditi üksusel (siseauditi eest vastutaval isikul) kõige rohkem tegeleda? Mis neid põhjustavad? Kas probleemidele leitakse üldjuhul lahendus? Milliseid viise/meetodeid kasutatakse probleemide lahendamiseks? Milliseid tähelepanekuid ja ettepanekuid on tehtud kontrolltegevuste tulemusena? Millistes valdkondades on vaja nõu anda? Palun tooge asjakohaseid näiteid.
55. Kas sise- ja välisaudiitorite ettepanekuid sisekontrollimeetmete ja -süsteemi parandamiseks arvestatakse ja rakendatakse juhtkonna poolt?
56. Kas siseauditi üksuse kvaliteeti hinnatakse regulaarselt?

lisa 1 järg

57. Kas kõrgkoolis tegeleb veel mingi organ kõrgkooli tegevuse seaduslikkuse, otsatrbekuse ja tulemuslikkuse ning vara kasutamise sihipärasuse kontrollimise ja hindamisega? Kui jah, siis palun andke ülevaade selle toimise põhimõtetest (ülesanded, pädevused, koosseis, käsitletud teemad, kontrollimise/ hindamise meetodid, lahendused).

## **Lisa 2. Küsimustik sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks. Eesti Maaülikool (Sisekontrollisüsteemi... 2011)**

Palun lisage küsimustele vastates „jah“/ „ei“ vastustele võimalusel selgitusi, kommentaare ja põhjendusi.

Vastaja: SA, Eesti Maaülikooli siseaudiitor. 03.04.2019.a Eesti Maaülikoolis.

Intervjueerija: Andra Kalda.

1. Kas kõrgkooli strateegilised eesmärgid on määratletud ning mõõdetavad (sh on seatud vajalikud mõju- ja tulemusindikaatorid)?

Maaülikooli strateegilised eesmärgid on määratletud ja omal moel mõõdetavad. Neid mõõdetakse ja hinnatakse ka välishindamise käigus.

2. Kas kõrgkooli strateegilisi eesmärke kajastavad dokumendid ja info on kättesaadavad kõikide tasandite töötajatele?

Jah. Need on olemas ülikooli koduleheküljel, näiteks arengukava.

3. Kas kõrgkooli töötajad kõigil tasanditel on kursis strateegilisi eesmärke kajastavate dokumentidega ning oskavad siduda oma tegevust nendega?

Need on kõigile kättesaadavad, kui nad tahaksid nendega kursis olla. Pigem on mõnikord asi motivatsioonis. Võib olla inimesed ei näe alati suurt pilti ja ei oska oma tegevust nendega seostada, aga võib olla ei peagi seda alati nägema. Kui inimesel on tahe arengukava ja visioonidokumente näha, siis ei peaks sellega probleeme olema.

4. Kas kõrgkooli strateegilisi eesmärke kajastavad dokumendid on kättesaadavad ka kõrgkoolivälistele huvigruppidele (avalikustatud nt kõrgkooli välisveebis)?

Jah. Need on Maaülikooli koduleheküljel olemas.

5. Kas kehtestatud kõrgkooli struktuur toetab seadustest tulenevate ülesannete ja strateegiliste eesmärkide tulemuslikku saavutamist?

Struktuuri on korduvalt muudetud kokkutõmbamise suunas ja sellele on väga palju mõjureid. Mõjuriks ei ole mitte ainult HTM-iga sõlmitud tulemusleping, vaid küsimus on selles, kui palju on üliõpilasi lähiaastatel Maaülikooli tulemas. See oleneb rahvastiku

## lisa 2 järg

trendidest. Põlvkondade täiskasvanuks saamise kaudu see kõigub. See on ka sektorite ja valdkondade lõikes erinev. Mõnel erialal on sisseastumine kogu aeg stabiilne.

Struktuuri kohandatakse kogu aeg ja suures plaanis see ongi muutuv. Struktuur ise kui selline ei tohiks olla takistus lepingute või eesmärkide elluviimisel. Kuna haridus on oma loomult isikupõhine organisatsioon, siis see ei ole liinitöö. Kui õppetöö puhul ei ole üliõpilasi, siis lõpetatakse inimesega tööleping, aga teadustöö peab paralleelselt edasi minema. Siin on neid keerulisi hetki palju. Väga palju teadustööd tehakse projektipõhiselt. See toimub üsna ebakindlatel ja kaootilistel tingimustel. Kogu see mudel on keeruline.

6. Kas kõrgkoolis on toimunud alates 2013. aastast struktuurimuudatusi? Kui jah, siis kas need on olnud põhjendatud? Palun tooge võimalusel asjakohaseid näiteid.

Jah. Ei oska seda niimoodi hinnata, sest vahepeal on olnud ka HTM-i poolt palju muutmist. Palju on vaidlusi olnud vastutusvaldkondade üle. Erinevaid muudatusi on tehtud. Selleks peaks eraldi põhjaliku auditi läbi viima, et kõikehõlmavat hinnangut anda.

7. Kas kõrgkooli põhitegevused ja (võtme)protsessid on tuvastatud, omavahel ning seadustest tulenevate ülesannete ja kõrgkooli strateegiliste eesmärkidega seostatud?

Ma arvan küll, sest vastutusvaldkonnad on HTM-i poolt ära jagatud ülikoolide vahel. Samamoodi on ees mingid teadustööde mahud, mida peab tegema.

8. Kas kõrgkooli struktuuriüksuste-vahelised tegevused on integreeritud ja koordineeritud?

Ei, alati mitte. See tuleb sellest, et ülikool kui selline on isiksusepõhine kultuuritüüp. See on loomulik, sest kõigis loomingulistest sektorites on indiviid väga oluline. Kui ei ole teadlast, siis teadust ei tee. Sellisele organisatsioonile ei saa läheneda samamoodi nagu liinitöölisele või tootmistöölisele. Inimene on ülikoolis väärtus. See eeldab teatud kohandumist. Maaülikoolis on lisaks väga erinevad valdkonnad: viinamarjakasvatamisest kuni loomade ravimiseni. Küsimus saab olla selles, kas tugifunktsioonid on integreeritud selliselt, et nad toetavad kõiki põhivaldkondi. Kuna põhivaldkonnad on erinevad, siis on nende võimekused selle sees erinevad. Üks instituut suudab võib olla rohkem turundada. Üks valdkond suudab väga hästi genereerida sisu Facebooki lehele, uudiseid edastada, käib koolides. Teisel ei ole sellist sära inimestel, ei ole võimekust. Seetõttu ei ole nad omavahel integreeritud. Pigem on püüd pakkuda kõigile sellist tugiteenust, nagu nad vajavad.

lisa 2 järg

9. Kas kõrgkooli tööd reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmiseks on välja töötatud asjakohased kõrgkoolisisesed korrad ja juhendid?

Neid kordi ikka on. Neid kordi ja juhendeid on meeletult palju. Neid on alati liiga palju, rohkem kui neid peaks olema ja sellises suures organisatsioonis tuleb see hirmust rikkuda midagi. Me arvame, et me teeme hea korra ja kehtestame selle ja paneme selle Internetti üles, et siis on mure lahendatud. Tihti see niimoodi ei tööta. Aga ma arvan, et kõik kohustuslikud korrad, mis peavad olemas olema on kindlasti olemas. Teine asi, kas neid on üldse vaja, kas need üldse mingit lisandväärtust annavad või mitte. Aga suure organisatsiooni puhul jällegi peab olema mingi raamistik, ei saa kõike vabaks lasta. See on jällegi peen mäng paindlikkuse ja süsteemi vahel. Teadlane väga ei taha, et teda raami surutakse.

10. Kas kõrgkoolis on sõnastatud väärtushinnangud, mille järgimist töötajatelt oodatakse?

Vist küll, täpselt ei tea. Ka rahulolu-uuring tegelikult on ju üks osa sellest, mida me hindame, mida me väärtustame. Rahulolu-uuring näitab, et suuri muresid ei ole. Kõige tüüpilisemaks organisatsiooni mureks on näiteks info liikumine. Kõige kriitilisem kontingent on alati lihttööline.

11. Kas on kehtestatud kõrgkoolisisesed (nt sisekorraeeskirjas) eetilise käitumise põhimõtted?

Sellele ei oska vastata.

12. Kas töökorralduslike dokumentide (protseduurireeglistikud, korrad, juhendid, põhimäärused jms) järgimise kohustus on kajastatud töötajate ametijuhendites?

Jah.

13. Kas kõrgkoolisiseseid protseduurireeglistikke vaadatakse üle perioodiliselt (nt 1 kord aastas)?

Ma arvan, et neid vaadatakse. Kas just kord aastas ja kas neid peab kord aastas üle vaatama, see on teine küsimus. Mõnda võib olla vaadatakse üle sagedamini, mõnda korda jällegi kord viie aasta jooksul. Personaliteemalised korrad on kogu aeg luubi all, on see siis isikuandmete töötlemine või palgaarvestus. Valdkonniti on see erinev. Raamatupidamine toimib ühte moodi. Seal ei ole suuri muutusi. Karjäärimudelitega tehakse kogu aeg tööd.

14. Kas protseduurireeglistike ülevaatamisel arvestatakse ka riskide hindamise tulemustega?  
Täna mitte, aga see on töös. Riskide hindamist on tehtud ülikoolis juba 2013. aastast. Siseaudiitorina olen ma riske hinnanud. Riskide hindamist ei tehta iga päev. Korra muutused toimuvad riskipõhiselt. Kui risk tuleb välja, siis uuendatakse. Kui ei ole probleemi, siis ei ole vaja muuta.
15. Kas juhtkond annab positiivset eeskuju eetilise käitumise ning protseduurireeglite ja hea valitsemise põhimõtete järgimisega? Kas kõrgkooli juhtkonna ja rektori igapäevane tegevus ja käitumine rõhutab sisekontrolli süsteemi tähtsust?  
Ei julge öelda, et ei anna. Juhtkonnas ei ole kedagi, kes oleks ebaeetiline. Kui ülikoolis on juhtum seoses ebaeetilise teoga, siis sellele reageeritakse selgelt ja igal juhul sellega tegeletakse. Kõrgkooli juhtkonna ja rektori igapäevane tegevus ja käitumine rõhutab sisekontrolli süsteemi tähtsust, sest kui ma iga kord nõukogus käin, siis rektor on väga toetav. Rektoriga saab alati kõike arutada.
16. Kas on olemas (formaalne) riskijuhtimise raamistik riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise põhimõtete kohta?  
Me oleme korduvalt teinud riskide hindamisi, aga ülikooli-ülest riskijuhtimise raamistikku ei ole. Ma ei oska öelda, mida on selle raames instituutide siseselt või valdkonna põhiselt tehtud, sest nad on seotud erinevate projektidega ja rahastusmeetmetega. Neil võib olla on mingeid nõudeid, millega seoses nad peavad riskide hindamist tegema. Aga sellist ülikooli-ülest katus-riskihindamist ei ole tehtud. Selle mudeli loomisega on kavas tegelema hakata. Ma arvan, kui ma seda korda kirjutaks, siis ma kirjeldaks seda sama kuidas me oleme siiani riskide hindamist teinud.
17. Kas kõrgkoolis on kehtestatud riskivalmiduse määramise põhimõtted?  
Jah. Neid hinnatakse siseaudiitori poolt. Need on numbrilised hinnangud, mis kooskõlastatakse auditikomitee ja juhtkonnaga. Süsteem kui selline töötab, kuigi korda ei ole. See ei ole väga detailne.
18. Kas riskidele reageerimise viisi otsustamisel arvestatakse ka riskivalmiduse määraga?  
Jah. Praktikas on praegu nii, et kui riskidele on hinnang antud, siis vaadatakse, millel on kõige suurem skoor ja siis mõeldakse, mida saab nende riskide puhul teha. Mõne juhul tehakse audit ja probleem lahendatakse ära. Mõnel juhul me ei saa midagi teha ja aktsepteerime riski. Kolmandal puhul peab valdkonna juht mõned asjad ümber mõtlema nii, et risk väheneks.

lisa 2 järg

19. Kas kõrgkoolis (või valitsemisala-üleselt) on välja töötatud ja rakendatud riskianalüüsi metoodika?

Ei.

20. Kas kõrgkooli siseauditi üksus (siseauditi üksuse juht või siseaudiitor) on kaasatud riskijuhtimise protsessi konsulteerija/ koordinaatorina, kohustamata osalema otseste juhtimisotsuste vastuvõtmises?

Jah. Koordinaatorina. Siseaudiitor annab nõu, osaleb aktiivselt riskijuhtimise protsessis.

21. Kas juhtkond on välja selgitanud kõrgkooli strateegiliste eesmärkide saavutamist ohustavad riskid?

Jah. Teine asi on see, kas dokumenti on selle kohta vaja või mitte.

22. Kas juhtkonnapoolne riskide hindamine on regulaarne (vähemalt 1 kord aastas toimuv) protsess?

See ei peagi minu hinnangul toimuma üks kord aastas. Kui põhiprotsessid palju muutuvad, siis on see vajalik. Ülikooli-üleselt ei ole see üks kord aastas vajalik, aga mingi instituudi siseselt võib see olla asjakohane. Võib läbi viia konkreetse valdkonna sisese riskide hindamise, kui see on üksusele või valdkonnale vajalik.

23. Kas riskijuhtimine toimib kõrgkoolis pideva protsessina (tegeletakse lisaks riskide hindamisele ka nende haldamise ja seirega)?

Sellist suurt mudelit tervikuna ei ole tehtud, aga see ei tähenda, et riskidega ei tegeleta. Selleks on vaja eraldi struktuuri, kes sellega tegeleks. Akadeemiline seltskond ei ole kindlasti huvitatud sellest, et administratiivne plokk veel kasvab. Küsimus on selles, millist lisandväärtust see meile genereerib. Kui instituutide kõrged riskid on juhtkonnas teada, siis neil hoitakse silma peal ja vajadusel neist räägitakse. Kui oodatakse mingeid tegevusi, siis reguleeritakse neid mingite kordadega.

24. Kas juhtkond on avatud altpoolt tulevale informatsioonile riskide kohta?

On küll.

25. Kas riskide tuvastamisel ja hindamisel võetakse arvesse kõrgkooli keskkonnas ja tegevustes toimunud olulisi muutusi?

Jah, muidugi.



lisa 2 järg

26. Kas riskide hindamise tulemused ja haldamismeetmeid kajastavad dokumendid on kättesaadavad kõrgkooli kõikidele töötajatele?

Aga kas peaks? Kas meie finantsriskid peaks olema kõigile kättesaadavad? Ma arvan, et teatud riske ei peaks levitama. See on sama küsimus, kas siseauditi dokumendid peaks olema avalikud. Mina olen näinud oma karjääri jooksul, et nende avaldamine tekitab suure kahju, mitte kasu. Ajakirjanik on müügi peal väljas. Teatud riskide avaldamine on toimimisele kahjulik. Töötajad võiks teada, millised on meie riskid. Kõike ei ole siiski vaja avaldada.

27. Kas sisekontrollimeetmed on rakendatud tulenevalt võimalikest riskidest ehk esineb risk-kontroll seos?

Jah.

28. Kas kavandatud ja rakendatud sisekontrollimeetmed on dokumenteeritud (sh infosüsteemides rakendatavad sisekontrollimeetmed) või sisalduvad (võtme)protsesside kirjeldustes?

Jah.

29. Kas kõrgkooli personalipoliitika katab kõiki järgmisi valdkondi: planeerimine, värbamine, väärtused, koolitamine, hindamine, karjääri planeerimine ja tasustamine?

Jah. Kõik on olemas.

30. Kas personalipoliitikat reguleerivad dokumendid on kättesaadavad kõigile kõrgkooli töötajatele?

Jah.

31. Kas töötajate tasustamine on motiveeriv ja personalivoolavus aktsepteeritaval tasemel, et tagada kõrgkooli eesmärkide saavutamine?

Kas Te teate organisatsiooni, kus inimesed oleks oma palgaga rahul? Nt lektori töötasu on väiksem kui põhikooli õpetajal. Samas on see loomupärane, et inimesed ei ole oma palgaga rahul. Rahulolu-uuringu põhjal on see kategooriate lõikes erinev. Alamal astmel ollakse vähem rahul. Mida ülespoole, seda suurem on rahulolu palgaga. Palgatõus motiveerib inimest maksimaalselt kolm kuud ja pärast ei ole sellel enam mitte mingisugust mõju.

lisa 2 järg

32. Kas värbamisel võetakse arvesse kandidaadi vastavust nõutud teadmistele, oskustele ja kogemustele?

Jah. Minu arvates küll. Teadlaste osas on nõuded väga karmid, avaldatud artiklite hulk jne.

33. Kas on läbi viidud võtmepositsiooni töötajate oskuste ja ametikohtade analüüs? Kas ametnike ja õppejõudude osakaal on sobivas proportsioonis? Kas sellega seoses on ilmnenud mingeid probleeme? Kui jah, siis milliseid?

Ei oska öelda. Emotsionaalselt tasandilt akadeemiline personal ütleb, et administratiivset poolt on liiga palju. Aga tegelikult ei ole administratiivset poolt väga palju. Kõikidel instituutidel on võimalik oma ametikohti kujundada.

34. Kas uutele töötajatele selgitatakse kõrgkooli väärtushinnanguid ja nende eiramisest tulenevaid tagajärgi?

Töökorraldusallustes on reeglid olemas ja nendega peab tutvuma. Tööohutuskoolitus tehakse ka ülikoolis.

35. Kas töötajate õigused, kohustused ja vastutus on kooskõlas kõrgkooli struktuuriga ja kajastuvad ametijuhendites?

Struktuuriga seotud ametikohad on seotud suure loominguilisusega, sest ühes instituudis ei täida inimesed samal ametikohal alati samu tööülesandeid võrreldes teise instituudiga. See on tingitud ka sellest, et instituudid on erineva suurusega.

36. Kas töötajate ametijuhendeid vaadatakse üle ning ajakohastatakse perioodiliselt?

Jooksvalt vaadatakse üle ja ajakohastatakse töötajate ametijuhendeid. Ka juhul, kui tuleb uus inimene tööle. Kui inimene on töötanud pikaajaliselt, nt 10-15 aastat, siis võib olla ka nii, et on tehtud suulisi kokkuleppeid. Ma arvan, et suulised ja kirjalikud kokkulepped ei ole üks-ühele kooskõlas, aga kindlasti on see instituutide ja õppetoolide lõikes erinev.

37. Kas töötajatele võimaldatakse vajalikke koolitusi?

Jah.

38. Kas viiakse perioodiliselt läbi arengu-/ tulemusvestlusi?

Jah. Arenguveestlusi tehakse. Tehakse ka koolitusi selle kohta, kuidas arenguveestlust läbi viia. Arenguveestlused peaksid toimuma üks kord aastas, aga samas ei oska öelda, kas kõik instituudid neid nii korralikult teevad.

39. Kas hinnatakse töötajate tegelikku vastavust kehtestatud nõuetele?

Jah. Nõuded muutuvad ajas. Seega on oluline muuta ametijuhendite kirjeldusi. Vanematele õppejõududele on raske öelda, et nad peaksid midagi muutma.

40. Kas töötajate tegevuse hindamisel hinnatakse ka töötajate teadlikkust nende tööloiguse kehtivate protseduurireeglite ning sisekontrollimeetmete osas, mida nad oma tööülesandeid täites peavad rakendama ning kas hinnatakse ka eetikanormidest kinnipidamist?

Jah. Nad ei saaks teha tööd, kui nad ei tee seda nii, nagu nad peaksid seda tegema. Kui on õppetöö või administratiivse töö osas muudatus, siis järelkontroll toimib. Siis on näha, kas tööd tehakse nii nagu peab.

41. Kas kõrgkoolis on kirjeldatud informatsiooni liikumise ja haldamise põhimõtted?

Sisekommunikatsiooni teemaga ei ole ma veel tegelenud. 2017. aastani oli olemas Intranet, mis ei toimi enam, sest inimestele see meediakanal ei meeldinud, vaid eelistatakse e-maili teel suhtlemist. Listide kaudu toimub suhtlemine, toimuvad koosolekud. Infot tuleb liiga palju, ei jõuta vastu võtta. Sisekommunikatsiooni paremasse süsteemi võib panustada.

42. Kas infosüsteemid toetavad info liikumist kõrgkoolisiseselt ja kõrgkooliväliste osapooltega?

Dokumendihaldusprogrammist saab kogu informatsiooni vajadusel kätte. Ka koostöö erinevate katuseorganisatsioonidega toimib väga hästi.

43. Kas informatsiooni liikumine (alt üles ja vastupidi, horisontaalselt ning väliste osapooltega) on kõrgkoolis operatiivne?

Nii ja naa.

44. Kas informatsioonivahetus (koosolekud, infopäevad, infolehed, uudiskirjad jms) on regulaarne (kokkulepitud sagedusega)?

Koosolekud toimuvad, nt ülikooli nõukogu, valitsuse, iga instituudi nõukogu koosolekud. Hierarhiliselt on see süsteem paigas. Võib olla nii, et alumisel astmel töötaja tunneb, et teda ei ole kaasatud mingi teema arutellu, nt karjäärimudeli välja töötamisel. Tegelikult ei ole iga teema juures kõikide töötajate arvamused olulised.

lisa 2 järg

45. Kas töötajad on teadlikud, millist infot, millal ja millises vormis nad peavad teistelt saama ja millist ise edastama? Kui jah, siis palun andke ülevaade info liikumisest.
- E-maili teel saadetud informatsioonist ma näen, kas see puudutab mind või mitte. Kui mul on mingi küsimus, siis ma lähen küsin või vaatan dokumendihaldusprogrammist. Kindlasti on inimesi, kes ütlevad, et nad ei saa infot ja kindlasti on inimesi, kes ütlevad, et on liiga palju infot. Töötajate rahulolu-uuringu tulemuste järgi üldiselt seoses info liikumisega suurt rahulolematust ei olnud. Samas on see instituutide lõikes väga erinev.
46. Kas tundlikust informatsioonist (näiteks kõrgkooli vara ebaseaduslik omastamine ja väärkasutamine, pettused) teavitatakse juhtkonda vahetult ning edastatav informatsioon on täpne ja piisav? Milline on juhtkonna edasine tegevus pärast tundliku informatsiooni teada saamist?
- Jah. Rektor tegeleb tundliku informatsiooniga. Juhtumipõhiselt tegeletakse probleemidega. Mõeldakse läbi kui palju infot avalikustada, sest mõnel juhul võib kahjustada ülikooli mainet. Nende inimestega tegeletakse, kui nad on seotud mingi ebasobiva tegevusega. Vajadusel tegeleb ka politsei, kui on tegemist kriminaalsete asjadega. Ennetavaid kooolitusi tehakse süsteemselt. Nt politsei teeb kooolitusi.
47. Kas kõrgkoolisisesed aruandlusliinid on määratletud ja töötajatele kommuunikeeritud? Kas juhtimisaruandluse koostamise ja edastamise põhimõtted on kirjeldatud (milliseid aruandeid, millises vormis ja millise sagedusega ning kellele ja kelle poolt esitada tuleb)?
- Jah. Tasandeid on palju. Kõrgkooli kvaliteedijuhtimise tasand, finantsaruandlus, personaliga ja sisseastumisega seotud aruandlus.
48. Kas juhtidel on selgelt määratletud kohustus seirata oma valdkonnas sisekontrolli süsteemi tulemuslikkust ja toimivust ajas?
- Ma ei usu. Põhiprotsessid toimivad, aga kellelgi ei ole ametijuhendis kirjas sellist kohustust. Instituudi juht ei ole objektiivne seda tegema, ta ei näe enda vigu ja ei ole huvitatud neist rääkima. Peab olema väga tugev isiksus, et suudaks seda teha. Samas juhid näiteks viseerivad arveid ning järelevalve toimib. Seega on juhid kaasatud sisekontrolli süsteemi toimimisse. Siseaudiitori roll on pideva seire läbi viimiseks sobivam.
49. Kas kõrgkoolis on rakendunud riskide ja sisekontrollimeetmete pidev seire?
- Jah.

50. Kas rakendatud sisekontrollimeetmed toimivad nii nagu planeeritud? Kas rakendatud sisekontrollimeetmed on põhjendatud – st on asjakohased, tõhusad ja mõjusad?

Jah. Kõrvalkaldumisi ikkagi on. Vajadusel tehakse midagi ümber, see on normaalne protsess. Kõikehõlmavat hinnangut on väga keeruline anda selle kohta, kas rakendatud sisekontrollimeetmed on põhjendatud. See on valdkonniti erinev. Kui tuleb uus regulatsioon, siis luuakse süsteem nii hästi kui osatakse, mõnikord liialt kartes. Asju tehakse sellel hetkel parimate oskuste ja teadmistega. Vajadusel hiljem muudetakse kui ei toimi.

51. Kas läbiviidud seirest jääb jälg (st seire dokumenteeritakse) ja seire käigus avastatud vead korrigeeritakse?

Jah. Kui toimub mingi muudatus, siis kindlasti jääb sellest jälg.

52. Kas kõrgkoolis on loodud siseaudiitori kutsetegevuse ülesannete täitmiseks siseauditi üksus (ametisse nimetatud siseauditi eest vastutav isik või moodustatud siseauditi struktuuriüksus)? Kui jah, siis millised on selle põhiülesanded?

Ametisse on nimetatud siseaudiitor. Tema põhilisteks ülesanneteks on auditite läbi viimine, riskidega tegelemine.

53. Kas valdkonnad, mis on siseaudiitori kutsetegevuse objektiks, on juhtkonnaga kokku lepitud?

Jah. Need on ka auditikomiteega kooskõlastatud.

54. Milliste probleemidega on tulnud siseauditi üksusel (siseauditi eest vastutaval isikul) kõige rohkem tegeleda? Mis neid põhjustavad? Kas probleemidele leitakse üldjuhul lahendus? Milliseid viise/meetodeid kasutatakse probleemide lahendamiseks? Milliseid tähelepanekuid ja ettepanekuid on tehtud kontrolltegevuste tulemusena? Millistes valdkondades on vaja nõu anda? Palun tooge asjakohaseid näiteid.

Tööplaanid koostatakse riskihindamise tulemusena. On nii tugi- kui ka põhitegevusega seotud teemasid. Tegeletakse küsimustega, mis antud hetkel tunduvad olevat kõrge riskiga. Töös on olnud õppekavade teemad, sest on olnud suur surve sulgeda osa õppekavasid. Tegeletud on rahastamise küsimustega. Töös on turunduse teema. Nõuandvate tegevustena võib välja tuua sellised teemad nagu väliste projektide protsessi toimimine, isikuandmete kaitse, andmeregistri koostamine.

lisa 2 järg

55. Kas sise- ja väliaudiitorite ettepanekuid sisekontrollimeetmete ja -süsteemi parandamiseks arvestatakse ja rakendatakse juhtkonna poolt?

Jah. Väliaudiitoriks on praegu KPMG, varem oli BDO Eesti AS.

56. Kas siseauditi üksuse kvaliteeti hinnatakse regulaarselt?

Jah. Välishindamine tuleb läbi teha üks kord viie aasta jooksul.

57. Kas kõrgkoolis tegeleb veel mingi organ kõrgkooli tegevuse seaduslikkuse, otsatrbekuse ja tulemuslikkuse ning vara kasutamise sihipärasuse kontrollimise ja hindamisega? Kui jah, siis palun andke ülevaade selle toimise põhimõtetest (ülesanded, pädevused, koosseis, käsitletud teemad, kontrollimise/ hindamise meetodid, lahendused).

Sellega tegelevad majandusosakond, personaliosakond, õppeosakond ning instituudid, sest viimased tegelevad õppekvaliteediga. Sisemine hindamine toimub seega erinevatest nurkadest lähtudes. Üliõpilasesindus annab ka oma panuse järelevalvele üliõpilase vaatest lähtudes.

Auditikomitee koosseisu kuulub neli inimest, kes saavad kokku vähemalt kord kvartalis, tegelikult üle kahe kuu, välja arvatud suvine aeg. Auditikomitee vaatab tehtud auditite materjalid üle ja vajadusel esitab täiendavaid küsimusi. Rektor on ka teemadega kursis ja vajadusel toimuvad arutelud.

### **Lisa 3. Küsimustik sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks. Tallinna Tehnikaülikool (Sisekontrollisüsteemi... 2011)**

Palun lisage küsimustele vastates „jah“/ „ei“ vastustele võimalusel selgitusi, kommentaare ja põhjendusi.

Vastaja: KP, Tallinna Tehnikaülikooli siseauditi juht. 08.04.2019.a Tallinna Tehnikaülikoolis.

Intervjueerija: Andra Kalda.

1. Kas kõrgkooli strateegilised eesmärgid on määratletud ning mõõdetavad (sh on seatud vajalikud mõju- ja tulemusindikaatorid)?  
Jah.
2. Kas kõrgkooli strateegilisi eesmärke kajastavad dokumendid ja info on kättesaadavad kõikide tasandite töötajatele?  
Jah.
3. Kas kõrgkooli töötajad kõigil tasanditel on kursis strateegilisi eesmärke kajastavate dokumentidega ning oskavad siduda oma tegevust nendega?  
Jah.
4. Kas kõrgkooli strateegilisi eesmärke kajastavad dokumendid on kättesaadavad ka kõrgkoolivälistele huvigruppidele (avalikustatud nt kõrgkooli välisveebis)?  
Jah. Need on avaldatud Tallinna Tehnikaülikooli koduleheküljel.
5. Kas kehtestatud kõrgkooli struktuur toetab seadustest tulenevate ülesannete ja strateegiliste eesmärkide tulemuslikku saavutamist?  
Jah.
6. Kas kõrgkoolis on toimunud alates 2013. aastast struktuurimuudatusi? Kui jah, siis kas need on olnud põhjendatud? Palun tooge võimalusel asjakohaseid näiteid.  
Jah. 2017. aastal tuli 8 teaduskonna asemel 4 teaduskonda + Eesti Mereakadeemia, kui teaduskonna taseme struktuuriüksus.

lisa 3 järg

7. Kas kõrgkooli põhitegevused ja (võtme)protsessid on tuvastatud, omavahel ning seadustest tulenevate ülesannete ja kõrgkooli strateegiliste eesmärkidega seostatud?  
Jah.
8. Kas kõrgkooli struktuuriüksuste-vahelised tegevused on integreeritud ja koordineeritud?  
Jah. Ülikool liigub selles osas aina paremuse poole. Siseaudit annab panuse. Üldosakonda koondati mitmed tugitegevused.
9. Kas kõrgkooli tööd reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmiseks on välja töötatud asjakohased kõrgkoolisisesed korrad ja juhendid?  
Jah. Mõnes valdkonnas isegi liiga palju juhendeid.
10. Kas kõrgkoolis on sõnastatud väärtushinnangud, mille järgimist töötajatelt oodatakse?  
Jah. Need on kirja pandud Heade tavade rubriiki. Need on kirjeldatud ülikooli arengukavas.
11. Kas on kehtestatud kõrgkoolisisesed (nt sisekorraeeskirjas) eetilise käitumise põhimõtted?  
Jah. Eetilise käitumise põhimõtted on kirjeldatud, töötajatele tutvustatud ning avaldatud siseveebis „Head tavad“ rubriigis, sh akadeemiline eetika koodeks.
12. Kas töökorralduslike dokumentide (protseduurireeglistikud, korrad, juhendid, põhimäärused jms) järgimise kohustus on kajastatud töötajate ametijuhendites?  
See on kirja pandud töölepingus, mitte ametijuhendis.
13. Kas kõrgkoolisiseseid protseduurireeglistikke vaadatakse üle perioodiliselt (nt 1x aastas)?  
Jah. Peajurist vaatab üks kord aastas protseduurireeglistikud (õiguslikust aspektist) üle. Samuti siseauditi büroo oma tööde käigus. Ka juhendite omanikud teevad neis vajadusel muudatusi.
14. Kas protseduurireeglistike ülevaatamisel arvestatakse ka riskide hindamise tulemustega?  
Jah.
15. Kas juhtkond annab positiivset eeskuju eetilise käitumise ning protseduurireeglite ja hea valitsemise põhimõtete järgimisega? Kas kõrgkooli juhtkonna ja rektori igapäevane tegevus ja käitumine rõhutab sisekontrollisüsteemi tähtsust?  
Jah. Juhtkonna ja rektori poolt suhtutakse sisekontrollisüsteemi positiivselt.



lisa 3 järg

16. Kas on olemas (formaalne) riskijuhtimise raamistik riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise põhimõtete kohta?

Riskijuhtimise raamistik on olemas, aga seda hetkel ei kasutata. Uus riskijuhtimise raamistik on praegu paika panemisel. Eeldatavalt märtsi lõpuks saavad paika põhiteenused ning neile tuginedes liigutakse edasi riskijuhtimise süsteemi arendamisega.

17. Kas kõrgkoolis on kehtestatud riskivalmiduse määramise põhimõtted?

Need on hetkel muutmisel.

18. Kas riskidele reageerimise viisi otsustamisel arvestatakse ka riskivalmiduse määraga?

Jah, aga muutmisel.

19. Kas kõrgkoolis (või valitsemisala-üleselt) on välja töötatud ja rakendatud riskianalüüsi metoodika?

Jah, see sisaldub riskijuhtimise raamistikuga samas dokumendis. See on uuendamisel.

20. Kas kõrgkooli siseauditi üksus (siseauditi üksuse juht või siseaudiitor) on kaasatud riskijuhtimise protsessi konsulteerija/ koordinaatorina, kohustamata osalema otseste juhtimisotsuste vastuvõtmises?

Jah. Siseauditi büroo nõustab metoodika valikul. Auditikomitee hoiab teemal silma peal, sest peab riskijuhtimise süsteemi välja töötamist oluliseks.

21. Kas juhtkond on välja selgitanud kõrgkooli strateegiliste eesmärkide saavutamist ohustavad riskid?

Jah.

22. Kas juhtkonnapoolne riskide hindamine on regulaarne (vähemalt 1 kord aastas toimuv) protsess?

Jah.

23. Kas lisaks riskide hindamisele tegeletakse ka nende haldamise ja seirega?

Jah.

24. Kas juhtkond on avatud altpoolt tulevale informatsioonile riskide kohta?

Jah.

25. Kas riskide tuvastamisel ja hindamisel võetakse arvesse kõrgkooli keskkonnas ja tegevustes toimunud olulisi muutusi?

Jah.

lisa 3 järg

26. Kas riskide hindamise tulemused ja haldamismeetmeid kajastavad dokumendid on kättesaadavad kõrgkooli kõikidele töötajatele?

Jah.

27. Kas sisekontrollimeetmed on rakendatud tulenevalt võimalikest riskidest ehk esineb risk- kontroll seos?

Jah.

28. Kas kavandatud ja rakendatud sisekontrollimeetmed on dokumenteeritud (sh infosüsteemides rakendatavad sisekontrollimeetmed) või sisalduvad (võtme)protsesside kirjeldustes?

Jah. Selleks on olemas erinevad korrad ja juhendid.

29. Kas kõrgkooli personalipoliitika katab kõiki järgmisi valdkondi: planeerimine, värbamine, väärtused, koolitamine, hindamine, karjääri planeerimine ja tasustamine?

Jah. Personalipoliitika on hetkel sõnastatud üsnagi üldsõnaliselt ülikooli arengukavas. 2019 jooksul täpsustatakse.

30. Kas personalipoliitikat reguleerivad dokumendid on kättesaadavad kõigile kõrgkooli töötajatele?

Jah. Siseveebis on olemas.

31. Kas töötajate tasustamine on motiveeriv ja personalivoolavus aktsepteeritaval tasemel, et tagada kõrgkooli eesmärkide saavutamine?

Jah, töötajate tasustamine on motiveeriv. See on gruppidega paigas. Personalivoolavus näitab vähenemistrendi. 2017 struktuurireformi järgselt oli see suurem, nüüd väiksem. Voolavus on alati suurem haldus-tugistruktuuriüksustes.

32. Kas värbamisel võetakse arvesse kandidaadi vastavust nõutud teadmistele, oskustele ja kogemustele?

Jah. Seda üritatakse.

33. Kas on läbi viidud võtmepositsiooni töötajate oskuste ja ametikohtade analüüs? Kas ametnike ja õppejõudude osakaal on sobivas proportsioonis? Kas sellega seoses on ilmnenud mingeid probleeme? Kui jah, siis milliseid?

Jah, õppejõudude oskuste ja ametikohtade analüüs on läbi viidud. Ametnike ja õppejõudude osakaal on sobivas proportsioonis. Sellega seoses ei ole ilmnenud probleeme.

lisa 3 järg

34. Kas uutele töötajatele selgitatakse kõrgkooli väärtushinnanguid ja nende eiramisest tulenevaid tagajärgi?

Jah. Uute töötajate jaoks toimuvad infopäevad.

35. Kas töötajate õigused, kohustused ja vastutus on kooskõlas kõrgkooli struktuuriga ja kajastuvad ametijuhendites?

Jah.

36. Kas töötajate ametijuhendeid vaadatakse üle ning ajakohastatakse perioodiliselt?

Jah. Neid vaadatakse aeg-ajalt üle. Ka siseauditi büroo oma tööde käigus.

37. Kas töötajatele võimaldatakse vajalikke koolitusi?

Jah. Siseveebis on koolitusplaan. Arenguveestlusel saab koolituste osas soovi avaldada.

38. Kas viiakse perioodiliselt läbi arengu-/ tulemusvestlusi?

Jah, üks kord aastas viiakse läbi arenguveestlusi.

39. Kas hinnatakse töötajate tegelikku vastavust kehtestatud nõuetele?

Jah. Akadeemilisel poolel atesteerimised. Haldustugistruktuuris töö käigus. Vajadusel liigutakse sobivale töökohale.

40. Kas töötajate tegevuse hindamisel hinnatakse ka töötajate teadlikkust nende tööloigus kehtivate protseduurireeglite ning sisekontrollimeetmete osas, mida nad oma tööülesandeid täites peavad rakendama ning kas hinnatakse ka eetikanormidest kinnipidamist?

Jah.

41. Kas kõrgkoolis on kirjeldatud informatsiooni liikumise ja haldamise põhimõtted?

Jah.

42. Kas infosüsteemid toetavad info liikumist kõrgkoolisiseselt ja kõrgkooliväliste osapooltega?

Jah.

43. Kas informatsiooni liikumine (alt üles ja vastupidi, horisontaalselt ning väliste osapooltega) on kõrgkoolis operatiivne?

Jah.

lisa 3 järg

44. Kas informatsioonivahetus (koosolekud, infopäevad, infolehed, uudiskirjad jms) on regulaarne (kokkulepitud sagedusega)?

Jah. Koosolekud toimuvad regulaarselt. Üks kord nädalas on rektoraadi koosolekud. Üks kord kuus laiendatud rektoraat, kus osalevad ka instituutide juhid. Teaduskondades, instituutides omad regulaarsed koosolekud. Infokirjasid saadetakse e-maili teel üks kord nädalas.

45. Kas töötajad on teadlikud, millist infot, millal ja millises vormis nad peavad teistelt saama ja millist ise edastama? Kui jah, siis palun andke ülevaade info liikumisest.

Jah. Näiteks annab õppeosakond turundusosakonnale teavet uute üliõpilaste vastuvõtu kohta.

46. Kas tundlikust informatsioonist (näiteks kõrgkooli vara ebaseaduslik omastamine ja väärkasutamine, pettused) teavitatakse juhtkonda vahetult ning edastatav informatsioon on täpne ja piisav? Milline on juhtkonna edasine tegevus pärast tundliku informatsiooni teada saamist?

Jah. See on kõige rohkem seotud Euroopa fondide rahastusega. Tundliku informatsiooni korral asjaga tegeletakse ning vaadatakse, kas ja kuidas selline asi sai juhtuda ehk hinnatakse sisekontrollisüsteemi ning viiakse sisse parandused, mis vähendaks olukorra kordumise võimaluse riski.

47. Kas kõrgkoolisisesed aruandlusliinid on määratletud ja töötajatele kommu- nikeeritud?

Kas juhtimisaruan- dluse koostamise ja edastamise põhimõtted on kirjeldatud (milliseid aruandeid, millises vormis ja millise sagedusega ning kellele ja kelle poolt esitada tuleb)?

Jah. Kõrgkoolisisesed aruandlusliinid on paika pandud. Näiteks majandusaasta tulemustest, eelarvest ja kuludest tuleb kuratooriumile aru anda. Palju infot liigub kõrgkoolisiseselt.

48. Kas juhtidel on selgelt määratletud kohustus seirata oma valdkonnas sisekontrollisüsteemi tulemuslikkust ja toimivust ajas?

Jah. See on elementaarne.

49. Kas kõrgkoolis on rakendunud riskide ja sisekontrollimeetmete pidev seire?

Jah, kuid see on arendamisel olev protsess.

50. Kas rakendatud sisekontrollimeetmed toimivad nii nagu planeeritud? Kas rakendatud sisekontrollimeetmed on põhjendatud – st on asjakohased, tõhusad ja mõjusad?

Jah, olulises osas kindlasti, aga vajadusel tehakse ka ettepanekuid muudatusteks.

lisa 3 järg

51. Kas läbiviidud seirest jääb jälg (st seire dokumenteeritakse) ja seire käigus avastatud vead korrigeeritakse?

Jah, seire dokumenteeritakse. Seirearuanne läheb auditikomiteele, rektorile ja kuratooriumile.

52. Kas kõrgkoolis on loodud siseaudiitori kutsetegevuse ülesannete täitmiseks siseauditi üksus (ametisse nimetatud siseauditi eest vastutav isik või moodustatud siseauditi struktuuriüksus)? Kui jah, siis millised on selle põhiülesanded?

Jah. Loodud on siseauditi büroo, kus töötab kolm inimest. Sellel bürool on kehtestatud eraldi oma töökord. Kolmekesi tehakse ühtemoodi tööd.

53. Kas valdkonnad, mis on siseaudiitori kutsetegevuse objektiks, on juhtkonnaga kokku lepitud?

Jah. Esmase valiku teeb siseauditi büroo. Siis kooskõlastatakse need rektoriga ja seejärel rektoraadiga. Lõpuks kinnitab kuratoorium need valdkonnad.

54. Milliste probleemidega on tulnud siseauditi üksusel (siseauditi eest vastutaval isikul) kõige rohkem tegeleda? Mis neid põhjustavad? Kas probleemidele leitakse üldjuhul lahendus? Milliseid viise/meetodeid kasutatakse probleemide lahendamiseks? Milliseid tähelepanekuid ja ettepanekuid on tehtud kontrolltegevuste tulemusena? Millistes valdkondades on vaja nõu anda? Palun tooge asjakohaseid näiteid.

Siseauditi büroo on tegelenud mitmesuguste teemadega, nt efektiivsuse teema (liiga bürokraatlikud lõigud), kohustuste ja vastutuse paika panemine, parema koostöö edendamine üksuste vahel, selgus ja läbipaistvus. Informatsioon peaks olema kergesti kättesaadav. Tugipersonal peaks olema võimalikult nähtamatu, et aidata akadeemilist personali.

55. Kas sise- ja välisaudiitorite ettepanekuid sisekontrollimeetmete ja -süsteemi parandamiseks arvestatakse ja rakendatakse juhtkonna poolt?

Jah. Juhtkonna poolt arvestatakse nii sise- kui ka välisaudiitorite ettepanekuid (BDO Eesti AS, Euroopa Komisjoni audiitorid).

56. Kas siseauditi üksuse kvaliteeti hinnatakse regulaarselt?

See peaks toimuma üks kord viie aasta jooksul. Viimase kolme aasta ehk praeguse meeskonna tööaja jooksul ei ole siseauditi büroo hindamist toimunud.

lisa 3 järg

57. Kas kõrgkoolis tegeleb veel mingi organ kõrgkooli tegevuse seaduslikkuse, otsatarbekuse ja tulemuslikkuse ning vara kasutamise sihipärasuse kontrollimise ja hindamisega? Kui jah, siis palun andke ülevaade selle toimise põhimõtetest (ülesanded, pädevused, koosseis, käsitletud teemad, kontrollimise/ hindamise meetodid, lahendused).

Ei.

## **Lisa 4. Küsimustik sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks. Tartu Ülikool (Sisekontrollisüsteemi... 2011)**

Palun lisage küsimustele vastates „jah“/ „ei“ vastustele võimalusel selgitusi, kommentaare ja põhjendusi.

Vastaja: JT, Tartu Ülikooli siseaudiitor. 09.04.2019.a Tartu Ülikoolis.

Intervjueerija: Andra Kalda.

1. Kas kõrgkooli strateegilised eesmärgid on määratletud ning mõõdetavad (sh on seatud vajalikud mõju- ja tulemusindikaatorid)?  
Jah. On olemas koos mõõdikutega. Hetkel on uus arengukava koostamisel.
2. Kas kõrgkooli strateegilisi eesmäärke kajastavad dokumendid ja info on kättesaadavad kõikide tasandite töötajatele?  
Jah.
3. Kas kõrgkooli töötajad kõigil tasanditel on kursis strateegilisi eesmäärke kajastavate dokumentidega ning oskavad siduda oma tegevust nendega?  
Kõik ei ole kursis. Juhid peaksid nendega kursis olema. Kõik ei pea neid enda jaoks oluliseks ja kõik ei pea nendega kursis olema, see oleneb töökohast. Näiteks majahaldurid ja koristajad ei pea nendega kursis olema.
4. Kas kõrgkooli strateegilisi eesmäärke kajastavad dokumendid on kättesaadavad ka kõrgkoolivälistele huvigruppidele (avalikustatud nt kõrgkooli välisveebis)?  
Jah. Need dokumendid on kättesaadavad Tartu Ülikooli koduleheküljel.
5. Kas kehtestatud kõrgkooli struktuur toetab seadustest tulenevate ülesannete ja strateegiliste eesmärkide tulemuslikku saavutamist?  
Jah. Praegu küll.
6. Kas kõrgkoolis on toimunud alates 2013. aastast struktuurimuudatusi? Kui jah, siis kas need on olnud põhjendatud? Palun tooge võimalusel asjakohaseid näiteid.  
On küll toimunud. Juhtimistasandeid muudeti ja vastutusalad määratleti selgemalt.

lisa 4 järg

7. Kas kõrgkooli põhitegevused ja (võtme)protsessid on tuvastatud, omavahel ning seadustest tulenevate ülesannete ja kõrgkooli strateegiliste eesmärkidega seostatud?  
Klassikalist kvaliteedijuhtimist ei ole, aga samas kõik tegevused toimivad. Arengukavas toimivad indikaatorid on määratud. Kvaliteedijuhtimisega on kavas tulevikus tegeleda.
8. Kas kõrgkooli struktuuriüksuste-vahelised tegevused on integreeritud ja koordineeritud?  
Struktuuriüksused teevad koostööd, aga on suhteliselt isesesivad ja otsustavad koostöö tegemise valdkonnad ja ulatuse. Näiteks molekulaarbioloogid teevad koostööd Geenivaramuga ja majandusteaduskond pakub majandusõpet ka teistele teaduskondadele.
9. Kas kõrgkooli tööd reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmiseks on välja töötatud asjakohased kõrgkoolisisesed korrad ja juhendid?  
Jah. Samas on mõnda juhendit juurde vaja ja mõni on ülearune.
10. Kas kõrgkoolis on sõnastatud väärtushinnangud, mille järgimist töötajatelt oodatakse?  
Jah. On küll.
11. Kas on kehtestatud kõrgkoolisisesed (nt sisekorraeeskirjas) eetilise käitumise põhimõtted?  
Jah. On olemas õpetamise, juhtimise jne hea tava.
12. Kas töökorralduslike dokumentide (protseduurireeglistikud, korrad, juhendid, põhimäärused jms) järgimise kohustus on kajastatud töötajate ametijuhendites?  
Jah, on küll.
13. Kas kõrgkoolisiseseid protseduurireeglistikke vaadatakse üle perioodiliselt (nt 1 kord aastas)?  
Kõrgkoolisiseseid protseduurireeglistikke vaadatakse üle siis, kui toimuvad suuremad struktuurimuudatused. Regulaarselt ei toimu.
14. Kas protseduurireeglistike ülevaatamisel arvestatakse ka riskide hindamise tulemustega?  
Jah, arvestatakse riskide hindamise tulemustega.
15. Kas juhtkond annab positiivset eeskuju eetilise käitumise ning protseduurireeglite ja hea valitsemise põhimõtete järgimisega? Kas kõrgkooli juhtkonna ja rektori igapäevane tegevus ja käitumine rõhutab sisekontrollisüsteemi tähtsust?  
Preagu küll.



lisa 4 järg

16. Kas on olemas (formaalne) riskijuhtimise raamistik riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise põhimõtete kohta?

Jah. Selle kohta on erinevad dokumendid.

17. Kas kõrgkoolis on kehtestatud riskivalmiduse määramise põhimõtted?

Ei ole.

18. Kas riskidele reageerimise viisi otsustamisel arvestatakse ka riskivalmiduse määraga?

Ei.

19. Kas kõrgkoolis (või valitsemisala-üleselt) on välja töötatud ja rakendatud riskianalüüsi metoodika?

Ei ole.

20. Kas kõrgkooli siseauditi üksus (siseauditi üksuse juht või siseaudiitor) on kaasatud riskijuhtimise protsessi konsulteerija/ koordinaatorina, kohustamata osalema otseste juhtimisotsuste vastuvõtmises?

Jah, siseauditi büroo on kaasatud riskijuhtimise protsessi koordinaatorina. Seda hindavad juhid.

21. Kas juhtkond on välja selgitanud kõrgkooli strateegiliste eesmärkide saavutamist ohustavad riskid?

Jah. Paar aastat tagasi selgitati need välja, nt struktuurimuudatused on arusaamatud. Käesoleval aastal seoses uue arngukava tegemisega see protsess veel käib.

22. Kas juhtkonnapoolne riskide hindamine on regulaarne (vähemalt 1 kord aastas toimuv) protsess?

Ei ole. See on tulevikuplaan.

23. Kas lisaks riskide hindamisele tegeletakse ka nende haldamise ja seirega?

Seda ei saa praegu nii öelda, sest riskide hindamine ei ole olnud regulaarne.

24. Kas juhtkond on avatud altpoolt tulevale informatsioonile riskide kohta?

On küll.

25. Kas riskide tuvastamisel ja hindamisel võetakse arvesse kõrgkooli keskkonnas ja tegevustes toimunud olulisi muutusi?

Uue arengukava koostamisel võetakse arvesse ülikooli keskkonnas ja tegevustes toimunud olulisi muutusi.

lisa 4 järg

26. Kas riskide hindamise tulemused ja haldamismeetmeid kajastavad dokumendid on kättesaadavad kõrgkooli kõikidele töötajatele?

Jah.

27. Kas sisekontrollimeetmed on rakendatud tulenevalt võimalikest riskidest ehk esineb risk- kontroll seos?

Jah.

28. Kas kavandatud ja rakendatud sisekontrollimeetmed on dokumenteeritud (sh infosüsteemides rakendatavad sisekontrollimeetmed) või sisalduvad (võtme)protsesside kirjeldustes?

Üldiselt on. Põhilised vastutusvaldkonnad on paika pandud. Näiteks, kui inimene lahkub töölt, siis ligipääs andmebaasidele kaob ära.

29. Kas kõrgkooli personalipoliitika katab kõiki järgmisi valdkondi: planeerimine, värbamine, väärtused, koolitamine, hindamine, karjääri planeerimine ja tasustamine?

Personalipoliitika katab järgmisi valdkondi: planeerimine, värbamine, väärtused, koolitamine, hindamine ja karjääri planeerimine. Tasustamise otsustab iga juht ise.

30. Kas personalipoliitikat reguleerivad dokumendid on kättesaadavad kõigile kõrgkooli töötajatele?

Jah.

31. Kas töötajate tasustamine on motiveeriv ja personalivoolavus aktsepteeritaval tasemel, et tagada kõrgkooli eesmärkide saavutamine?

Palgad võiksid olla kõrgemad, aga suuremad liikumised personali osa on toimunud seoses uue rektori meeskonna moodustamisega. Õppejõud on tööl pikaajaliselt.

32. Kas värbamisel võetakse arvesse kandidaadi vastavust nõutud teadmistele, oskustele ja kogemustele?

Jah.

33. Kas on läbi viidud võtmepositsiooni töötajate oskuste ja ametikohtade analüüs? Kas ametnike ja õppejõudude osakaal on sobivas proportsioonis? Kas sellega seoses on ilmnenud mingeid probleeme? Kui jah, siis milliseid?

Põhiline probleem on see, et teatud valdkondades (nt infotehnoloogia valdkond) puudub kvalifitseeritud tööjõud. Kaasatakse praktikuid. Viljandi Kultuurikolledžisse on spetsialiste raske leida. Mis puutub ametnike ja õppejõudude sobivat proportsiooni, siis ametnikke ei tohiks olla üle 50%.

lisa 4 järg

34. Kas uutele töötajatele selgitatakse kõrgkooli väärtushinnanguid ja nende eiramisest tulenevaid tagajärgi?

Üldiselt selgitatakse, aga see sõltub ka juhust. Uuele töötajale tehakse koolitus, mille käigus räägitakse ülikooli väärtustest.

35. Kas töötajate õigused, kohustused ja vastutus on kooskõlas kõrgkooli struktuuriga ja kajastuvad ametijuhendites?

Jah.

36. Kas töötajate ametijuhendeid vaadatakse üle ning ajakohastatakse perioodiliselt?

Jah. Kui kohustused muutuvad, siis vaadatakse töötajate ametijuhendid üle ja ajakohastatakse neid.

37. Kas töötajatele võimaldatakse vajalikke koolitusi?

Jah, koolitusplaan on olemas. Rahalised võimalused samuti.

38. Kas viiakse perioodiliselt läbi arengu-/ tulemusvestlusi?

Jah.

39. Kas hinnatakse töötajate tegelikku vastavust kehtestatud nõuetele? '

Jah.

40. Kas töötajate tegevuse hindamisel hinnatakse ka töötajate teadlikkust nende tööloigis kehtivate protseduurireeglite ning sisekontrollimeetmete osas, mida nad oma tööülesandeid täites peavad rakendama ning kas hinnatakse ka eetikanormidest kinnipidamist?

Pigem mitte, iga töötaja peab ise ka vastutama. Arenguestluste käigus võib selle kohta midagi välja tulla.

41. Kas kõrgkoolis on kirjeldatud informatsiooni liikumise ja haldamise põhimõtted?

Jah, mingis osas küll. Eraldi korda selle kohta ei ole välja töötatud. Erinevates juhendites on paika pandud, kes võtab kirjad vastu, kuidas üliõpilased saavad teabenõudeid esitada, kes kellele allub jne.

42. Kas infosüsteemid toetavad info liikumist kõrgkoolisiselt ja kõrgkooliväliste osapooltega?

Jah. Toimib siseveeb, samuti kasutatakse e-maili ja antakse välja ülikooli ajalehte.

lisa 4 järg

43. Kas informatsiooni liikumine (alt üles ja vastupidi, horisontaalselt ning väliste osapooltega) on kõrgkoolis operatiivne?

Jah. Kui kellelgi on infot vaja, siis saab info kätte. Samas võiks mõnikord info mõne asja kohta tulla kiiremini.

44. Kas informatsioonivahetus (koosolekud, infopäevad, infolehed, uudiskirjad jms) on regulaarne (kokkulepitud sagedusega)?

Jah. Regulaarsed koosolekud toimuvad üks kord nädalas. Edastatakse elektroonseid infolehti.

45. Kas töötajad on teadlikud, millist infot, millal ja millises vormis nad peavad teistelt saama ja millist ise edastama? Kui jah, siis palun andke ülevaade info liikumisest.

Jah. See kuulub nende töölepingu juurde. Kõik on selgelt määratletud, kes kellele aru annab.

46. Kas tundlikust informatsioonist (näiteks kõrgkooli vara ebaseaduslik omastamine ja väärkasutamine, pettused) teavitatakse juhtkonda vahetult ning edastatav informatsioon on täpne ja piisav? Milline on juhtkonna edasine tegevus pärast tundliku informatsiooni teada saamist?

On olnud juhtumeid, mille puhul tundlik informatsioon oleks võinud varem tulla. Juhtkonna poolsed reageeringud sõltuvad asjaoludest.

47. Kas kõrgkoolisisesed aruandlusliinid on määratletud ja töötajatele kommu­ni­keeritud?

Kas juhtimisaruandluse koostamise ja edastamise põhimõtted on kirjeldatud (milliseid aruandeid, millises vormis ja millise sagedusega ning kellele ja kelle poolt esitada tuleb)?

Jah.

48. Kas juhtidel on selgelt määratletud kohustus seirata oma valdkonnas sisekontrollisüsteemi tulemuslikkust ja toimivust ajas?

Pigem mitte. Nad peavad kindlustama sisekontrolli toimimise. Regulaarselt ei toimu seiret, samas on see osa igapäevatööst. Jooksvalt muudetakse midagi, kui ilmneb tõrge.

49. Kas kõrgkoolis on rakendunud riskide ja sisekontrollimeetmete pidev seire?

Ei ole.

50. Kas rakendatud sisekontrollimeetmed toimivad nii nagu planeeritud? Kas rakendatud sisekontrollimeetmed on põhjendatud – st on asjakohased, tõhusad ja mõjusad?

Jah, aga alati on parendamisvõimalusi. Nt raamatupidamisosakonnas teevad kaks inimest rahalisi ülekandeid.

lisa 4 järg

51. Kas läbiviidud seirest jääb jälg (st seire dokumenteeritakse) ja seire käigus avastatud vead korrigeeritakse?

Üldiselt jah. Kui mingi viga leitakse, siis seda korrigeeritakse, nt maine kahju.

52. Kas kõrgkoolis on loodud siseaudiitori kutsetegevuse ülesannete täitmiseks siseauditi üksus (ametisse nimetatud siseauditi eest vastutav isik või moodustatud siseauditi struktuuriüksus)? Kui jah, siis millised on selle põhiülesanded?

Jah, loodud on siseauditi büroo. Seal on kokku 4 töökohta. Kolmele siseaudiitorile lisandub juurde andmekaitespetsialist.

53. Kas valdkonnad, mis on siseaudiitori kutsetegevuse objektiks, on juhtkonnaga kokku lepitud?

Jah, tööplaanid esitatakse nõukogule. Tegevusaruanne esitatakse üks kord aastas auditikomiteele ja nõukogule.

54. Milliste probleemidega on tulnud siseauditi üksusel (siseauditi eest vastutaval isikul) kõige rohkem tegeleda? Mis neid põhjustavad? Kas probleemidele leitakse üldjuhul lahendus? Milliseid viise/meetodeid kasutatakse probleemide lahendamiseks? Milliseid tähelepanekuid ja ettepanekuid on tehtud kontrolltegevuste tulemusena? Millistes valdkondades on vaja nõu anda? Palun tooge asjakohaseid näiteid.

Siseauditi büroo on tegelenud mitmesuguste valdkondadega, nt rahaliste vahendite kontrollimine, protseduuride üle vaatamine. Säästlikkust on auditeeritud. Audititest tehakse kokkuvõtte ja selle põhjal koostatakse tegevusplaan, seejärel toimub seire või leitakse mingi muu lahendus. Nõuandvate tegevustena võib välja tuua järgmised valdkonnad: andmekaitse, kuidas hoiduda huvide konfliktist ja korruptsioonist.

55. Kas sise- ja välisaudiitorite ettepanekuid sisekontrollimeetmete ja -süsteemi parandamiseks arvestatakse ja rakendatakse juhtkonna poolt?

Jah.

56. Kas siseauditi üksuse kvaliteeti hinnatakse regulaarselt?

Jah, toimub väline kvaliteedihindamine.

57. Kas kõrgkoolis tegeleb veel mingi organ kõrgkooli tegevuse seaduslikkuse, otsatrbekuse ja tulemuslikkuse ning vara kasutamise sihipärasuse kontrollimise ja hindamisega? Kui jah, siis palun andke ülevaade selle toimise põhimõtetest (ülesanded, pädevused, koosseis, käsitletud teemad, kontrollimise/ hindamise meetodid, lahendused).

Rektoraat koostab igal aastal tegevusaruande ja arengukava täitmise aruande.

lisa 4 järg

Raamatupidamisosakond koostab majandusaasta aruande.

Auditikomiteel on toetav funktsioon. Sellel on kolm liiget.

## **Lisa 5. Küsimustik sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks. Tallinna Ülikool (Sisekontrollisüsteemi... 2011)**

Palun lisage küsimustele vastates „jah“/ „ei“ vastustele võimalusel selgitusi, kommentaare ja põhjendusi.

Vastaja: MK, Tallinna Ülikooli siseaudiitor. 12.04.2019.a Tallinna Ülikoolis.

Intervjueerija: Andra Kalda.

1. Kas kõrgkooli strateegilised eesmärgid on määratletud ning mõõdetavad (sh on seatud vajalikud mõju- ja tulemusindikaatorid)?

Jah, eesmärgid on määratletud. Need on kättesaadavad ülikooli koduleheküljel <https://www.tlu.ee/arengukava-2015-2020>, ka strateegiates on eesmäärke.

Igal aastal koostatakse tegevuskava, kus aasta eesmäärke määratletakse, lisaks sõlmib rektor akadeemiliste üksustega täiendavad kokkulepped teatud tegevuste ja eesmärkide osas, mida üksus täitma peab. 2018. aastal on loodud aruandluskeskkond, kust on võimalik näitajate infot saada. Andmeid proovitakse automatiseerida (personali-, finantsnäitajad jne), siis saab informatsiooni mugavalt kätte. Samuti kajastatakse majandusaasta aruandes infot.

2. Kas kõrgkooli strateegilisi eesmäärke kajastavad dokumendid ja info on kättesaadavad kõikide tasandite töötajatele?

Jah, dokumendihaldussüsteemis, ka välisveebis on olulisemad dokumendid kajastatud.

3. Kas kõrgkooli töötajad kõigil tasanditel on kursis strateegilisi eesmäärke kajastavate dokumentidega ning oskavad siduda oma tegevust nendega?

Ei saa kõigi eest vastata, kuid vastan jah, sest kõigil on see võimalus alati olnud. Arengukavasid jm olulisi arengudokumente ka tutvustatakse. Kui inimene ei soovi kurssi viia, siis sundida ei saa.

4. Kas kõrgkooli strateegilisi eesmäärke kajastavad dokumendid on kättesaadavad ka kõrgkoolivälistele huvigruppidele (avalikustatud nt kõrgkooli välisveebis)?

Jah, arengukava ja majandusaasta aruanded on avalikud.

5. Kas kehtestatud kõrgkooli struktuur toetab seadustest tulenevate ülesannete ja strateegiliste eesmärkide tulemuslikku saavutamist?

Jah, 2015. aasta struktuurimuudatusega vähendati üksuste arvu aitamaks kaasa üksustevaheliste seoste parendamisele ja protsesside efektiivistamisele. Samas on alati teatud parendusvõimalusi. Aja jooksul ülesanded ja projektid muutuvad, toimuvad seadusemuudatused, siis muudetakse vajadusel struktuuri.

6. Kas kõrgkoolis on toimunud alates 2013. aastast struktuurimuudatusi? Kui jah, siis kas need on olnud põhjendatud? Palun tooge võimalusel asjakohaseid näiteid.

Jah, 2015.a. Jah, oli põhjendatud. Praegune struktuur <https://www.tlu.ee/struktuur> Tallinna Ülikooliga on liitunud/ liidetud mitmeid asutusi ning nende koostoime parendamiseks oli muudatus vajalik.

7. Kas kõrgkooli põhitegevused ja (võtme)protsessid on tuvastatud, omavahel ning seadustest tulenevate ülesannete ja kõrgkooli strateegiliste eesmärkidega seostatud?

TLÜs ei ole koostatud protsesside kaardistusi sellisel kujul nagu nt TalTechis (voojoonistena). Protsesside kaardistus toimib paljude protsesside mõistes sisekordade alusel. Aga võib vastata jah. Korrad katavad põhilisi protsesse. Õigusaktid reguleerivad erinevaid valdkondi, nt juhtimiseeskiri, ruumide kasutamine, parkimise kord jne. Mõnede kordade puhul on koostatud ka vooskeeme (nt projektide menetlemine).

8. Kas kõrgkooli struktuuriüksuste-vahelised tegevused on integreeritud ja koordineeritud?

Kordade väljatöötamisel osalevad üksused, kes teemaga seonduvad ja seeläbi integreeritakse ja koordineeritakse tegevusi. Tugiüksused alluvad erinevatele rektoraadi liikmetele, kes nende üksuste raames saavad koordineerida ning rektoraadi liikmete koosolek on kord nädalas või tihedamini, kus arutatakse koos teemasid. Samas on alati kohti, kus saab paremini, vastus seega jah.

9. Kas kõrgkooli tööd reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmiseks on välja töötatud asjakohased kõrgkoolisisesed korrad ja juhendid?

Saab vastata, et jah olulises osas. Siseveebis on lisaks kordadele ka juhendeid, sest kõiki detaile ei ole mõistlik korraga reguleerida. Samas esineb ka olukordi, kus kordi ei ajakohastata (selleks on siiski põhjuseid, nt on teada lähiajal mõni oluline muudatus, mistõttu ei ole mõistlik lühikese aja jooksul mitu korda korda muuta, vaid otsustatakse sea teha korraga). Siseaudiitor töötab alates 2017. aastast (varasemalt puudus) ning juhib jooksvalt puudustele tähelepanu.



10. Kas kõrgkoolis on sõnastatud väärtushinnangud, mille järgimist töötajatelt oodatakse?

Jah, avatus, kvaliteet, professionaalsus ja ühtsus. Mõisted on ka lahti seletatud.

11. Kas on kehtestatud kõrgkoolisisesed (nt sisekorraeeskirjas) eetilise käitumise põhimõtted?

Eetika korda või situatsioonides käitumise näiteid kirjeldatud otseselt ei ole, teatud kohti on nõ mõistena kordades kirjeldatud. 2019. aasta aprillis moodustati rektori korraldusega eetika töörühm. Töörühma tegevuse eesmärgiks on kaardistada ülikooli tegevusvaldkonnad, milles tõusetuvad eetilised küsimused või riskid (sh teaduseetika, ebavõrdne või ebaeetiline kohtlemine, tüliküsimused, akadeemiline petturlus jms), analüüsida nende küsimuste ja riskide käsitlemise seniseid praktikaid ja regulatsioone, hinnata valdkonna arendusvajadusi pidades silmas riiklikke ja Euroopa taseme regulatsioone ja kokkuleppeid ning töötada välja ettepanekud ülikooli ressursse arvestavateks optimaalseteks lahendusteks.

Teatud eetika põhimõtted on ülikoolis olemas, ka väärtused kirjeldavad eetikanorme.

12. Kas töökorralduslike dokumentide (protseduurireeglistikud, korrad, juhendid, põhimäärused jms) järgimise kohustus on kajastatud töötajate ametijuhendites?

Jah, nt sõnastus "kohustuste hulgas: Täita oma tööülesandeid õigeaegselt ja korrektselt, lähtudes riiklikest ja ülikooli õigusaktidest ning ülikoolis kokku lepitud töökorraldusest". Ei saa 100% kinnitada, et see on kõikides ametijuhendites sees (põhjusel, et ei ole kõiki ametijuhendeid üle vaadanud), kuid eeldan, et see on kõikides kirjeldatud.

13. Kas kõrgkoolisiseseid protseduurireeglistikke vaadatakse üle perioodiliselt (nt 1 kord aastas)?

Ei, vastavat nõuet ei ole ja ressursside puuduse tõttu on ka kordasid, kus teatakse muudatusvajadustest pikema aja jooksul, kuid muudatusi koheselt ei teostata (vt eespool). Samas mõnda korda muudetakse aastas mitmeid kordi.

14. Kas protseduurireeglistike ülevaatamisel arvestatakse ka riskide hindamise tulemustega?

Riskide hindamist teostati 2017. aasta sügisel ja tulemusi on teatud osas arvestatud edasistes tegevustes. Samas ei ole riskid ja hindamise tulemused sellises detailsuses, et nende alusel saaks otseselt kordasid kirjeldada. Auditite käigus väljatoodud riskide ja soovitude osa arvestatakse rohkem kordade ja protseduuride muutmisel, sest need seonduvad selgemalt konkreetse korraga või teemaga.

lisa 5 järg

Arengukava eesmärkide hindamiseks moodustati 3 töörühma, kasutati Rahandusministeeriumi hindamissüsteemi (4x4 riskimaatriks). Õppejõudude koormus ja töötasu olid ühed suuremad riskid. Ülikriitilisi riske ei olnud.

15. Kas juhtkond annab positiivset eeskuju eetilise käitumise ning protseduurireeglite ja hea valitsemise põhimõtete järgimisega? Kas kõrgkooli juhtkonna ja rektori igapäevane tegevus ja käitumine rõhutab sisekontrolli süsteemi tähtsust?

Sellele küsimusele ei saa üheselt vastata. Seondub nii organisatsioonikultuuri kui TLÜ ajalooga. On olukordi, kus siseaudiitorina ootan juhtkonnalt jõulisemat käitumist ja kordade täitmise nõudmist ning selgemat kommunikatsiooni nõuete osas. Samas mõistan, et loomingulised isikud ja akadeemilised töötajad on olnud harjunud suurema vabadusega ning kultuuri muutmine on pikaajaline protsess. Siiski on näha, et tasapisi kordade ja reeglite järgimine paraneb. Auditile viidatakse, kui kordasid on vaja paremaks teha, alati aga mitte. Üldjuhul juhtkond annab positiivset eeskuju.

16. Kas on olemas (formaalne) riskijuhtimise raamistik riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise põhimõtete kohta?

Ei, riskijuhtimise korda kirjeldatud ei ole. Ma ei pea seda vajalikuks ülikooli mõistes. Samas on riskide hindamisi teostatud kas siis mõne valdkonna või 2017. a ülikooli arengukava eesmärkide täitmise vastu. Protsess toimub ilma vastavat protseduuri kirjeldamata.

17. Kas kõrgkoolis on kehtestatud riskivalmiduse määramise põhimõtted?

Ei.

18. Kas riskidele reageerimise viisi otsustamisel arvestatakse ka riskivalmiduse määraga?

Hindasime 2017. aastal, kasutades Rahandusministeeriumi väljatöötatud skaalat. Kõrgeid riske ei olnud, siseaudiitor võttis tulemused aluseks tööplaani koostamisel ettepanekute tegemisel. Seeläbi on riskide maandamisega tegeletud. Samuti on juhtkond teadvustanud, milliste teemadega jõudumööda tegeleda tuleb. IT riskide hindamine on kavas 2019.a.

19. Kas kõrgkoolis (või valitsemisala-üleselt) on välja töötatud ja rakendatud riskianalüüsi metoodika?

Vt eelmine küsimus. Selle aasta 2. poolaasta siseaudiitori nõuandva tööna ilmselt tuleb metoodika osas nõuannete andmine (oli aastaplaani draftis, kuid otsustasime teha poolaasta tööplaani).

lisa 5 järg

20. Kas kõrgkooli siseauditi üksus (siseauditi üksuse juht või siseaudiitor) on kaasatud riskijuhtimise protsessi konsulteerija/ koordinaatorina, kohustamata osalema otseste juhtimisotsuste vastuvõtmises?

Jah, mina koordineerisin riskide hindamise teostamist ja sõnastasin/ koondasin töögruppides väljatoodud riskid.

21. Kas juhtkond on välja selgitanud kõrgkooli strateegiliste eesmärkide saavutamist ohustavad riskid?

Jah, 2017.a riskide hindamine toimus arengukava strateegiliste eesmärkide vastu.

22. Kas juhtkonnapoolne riskide hindamine on regulaarne (vähemalt 1 kord aastas toimuv) protsess?

Ei toimu igal aastal.

23. Kas riskijuhtimine toimib kõrgkoolis pideva protsessina (tegeletakse lisaks riskide hindamisele ka nende haldamise ja seirega)?

Auditite raames väljatoodud riskide maandamisega tegeletakse pidevalt. Audititite järeltegevuste kontroll toimub kaks korda aastas (detsembri ja juuni lõpus). Siis vaadatakse üle, kas soovitusel on rakendatud vastavalt auditite aruannetes kokkulepitule.

24. Kas juhtkond on avatud altpoolt tulevale informatsioonile riskide kohta?

Jah, juhtkond on avatud.

25. Kas riskide tuvastamisel ja hindamisel võetakse arvesse kõrgkooli keskkonnas ja tegevustes toimunud olulisi muutusi?

Jah. Nt Euroopa Liidu toetused langevad ära.

26. Kas riskide hindamise tulemused ja haldamismeetmeid kajastavad dokumendid on kättesaadavad kõrgkooli kõikidele töötajatele?

Riskide hindamise tulemusi on avalikustatud siseveebis. Haldamismeetmete määratlemiseni 2017a riskide hindamise puhul kahjuks ei jõutud. Teemaga tegeletakse, aga ei ole koonddokumenti koostatud. Auditite planeerimisel võtab siseaudiitor hindamise tulemusi arvesse.

27. Kas sisekontrollimeetmed on rakendatud tulenevalt võimalikest riskidest ehk esineb risk- kontroll seos?

Siseaudiitori tegevuse puhul jah. Igale asjale ei ole kontrolltegevusi, nt väliste riskide puhul.

lisa 5 järg

28. Kas kavandatud ja rakendatud sisekontrollimeetmed on dokumenteeritud (sh infosüsteemides rakendatavad sisekontrollimeetmed) või sisalduvad (võtme)protsesside kirjeldustes?

Nii ja naa. Kordades on teatud kontrollkohad kirjeldatud. Infosüsteemide sisekontrollimeetmeid üldjuhul formaalselt kirjeldatud ei ole, kuigi kontrollkohad on tehniliste lahendustega loodud.

29. Kas kõrgkooli personalipoliitika katab kõiki järgmisi valdkondi: planeerimine, värbamine, väärtused, koolitamine, hindamine, karjääri planeerimine ja tasustamine?

Ei ole personaliosakonna ja personalivaldkonna tegevusi veel auditeerinud koondpildina. Jah.

30. Kas personalipoliitikat reguleerivad dokumendid on kättesaadavad kõigile kõrgkooli töötajatele?

Jah, kõik korrad on dokumendihaldussüsteemis kõigile kättesaadavad. Töösuhete eeskiri kirjeldab personalipoliitikat. Ametikohtade täitmise, atesteerimise juhendid jne on olemas.

Personaliosakonnal on ka mitmeid juhendeid, mis ei ole korrana kehtestatud ja on jäetud vabatahtlikuks (nt arenguveestluse hea tava).

31. Kas töötajate tasustamine on motiveeriv ja personalivoolavus aktsepteeritaval tasemel, et tagada kõrgkooli eesmärkide saavutamine?

Tasustamine on üks riskide hindamises välja toodud kõrgemaid riske, sest TLÜ töötasud on olnud madalamad võrreldes teiste ülikoolidega. Riigipoolne kõrghariduse rahastamine on aastaid olnud samal tasemel, samas kui mujal töötasud tõusevad (sh koolides). See on toonud kaasa olukorra, kus ei saa pidada tasustamist motiveerivaks. Kahjuks ei oska praegu öelda kesket personalivoolavuse numbrit, kuid mõnes valdkonnas (turundus, teadusosakond) on tugitöötajate vaheldumine olnud kõrge.

32. Kas värbamisel võetakse arvesse kandidaadi vastavust nõutud teadmistele, oskustele ja kogemustele?

Jah. Akadeemiliste töötajate puhul muidu ei saagi.

lisa 5 järg

33. Kas on läbi viidud võtmepositsiooni töötajate oskuste ja ametikohtade analüüs? Kas ametnike ja õppejõudude osakaal on sobivas proportsioonis? Kas sellega seoses on ilmnenud mingeid probleeme? Kui jah, siis milliseid?

Personaliosakond teostas ametikohtade hindamist (vist oli 2017.a). Erinevad palgaastmed on paika pandud (1-10). Neid vajadusel muudetakse.

Sellele küsimusele vastamiseks peaksin omama rohkem andmeid.

34. Kas uutele töötajatele selgitatakse kõrgkooli väärtushinnanguid ja nende eiramisest tulenevaid tagajärgi?

On koolitusi uuele töötajale, kuid eiramise tagajärgede teema ei ole ilmselt see, mida uuele töötajale tulles kohe tutvustatakse. Väärtused tuuakse lühidalt välja. Uute töötajate sisseelamise lihtsustamine on olnud probleemkohaks, mida on auditite vestlustes välja toodud ja millega on püütud tegeleda. Samas on vajalik info kõigile kättesaadav. Kui inimene ise ei küsi, siis ei teata, millist abi ta vajab.

35. Kas töötajate õigused, kohustused ja vastutus on kooskõlas kõrgkooli struktuuriga ja kajastuvad ametijuhendites?

Jah, kuid ei ole ametijuhendeid sellises mahus vaadanud, et saaksin täielikku kindlust anda.

36. Kas töötajate ametijuhendeid vaadatakse üle ning ajakohastatakse perioodiliselt?

Jah. Sõltub juhust, ametikohast jm. On töötajaid, kellel on ajakohastatud rohkem, kuid ka neid, kellel mitte.

37. Kas töötajatele võimaldatakse vajalikke koolitusi?

Hinnatakse ülikooli ressursivõimalusi ja vajadusi. Ülikoolis võimaldatakse kokkuleppel nt ka ülikooli loengutel osalemist. Samas on valdkondi, kus koolitused on väga kallid ja tuleb teha valikuid.

38. Kas viiakse perioodiliselt läbi arengu-/ tulemusvestlusi?

Jah. Oleneb üksusest. On kirjeldatud arenguestluse hea tava ja siseveebis töötaja tööülevaate keskkonnas kajastub töötajaga seotud info. Kuna ei ole kohustuslik, siis alati arenguestluseid ei peeta/ ei dokumenteerita. Akadeemiliste töötajate atesteerimine tuleb seadusest.

39. Kas hinnatakse töötajate tegelikku vastavust kehtestatud nõuetele?

Ei oska öelda, sest ei ole auditeerinud.

lisa 5 järg

40. Kas töötajate tegevuse hindamisel hinnatakse ka töötajate teadlikkust nende tööloigus kehtivate protseduurireeglite ning sisekontrollimeetmete osas, mida nad oma tööülesandeid täites peavad rakendama ning kas hinnatakse ka eetikanormidest kinnipidamist?

Jah, neid hinnatakse. See on juhi vastutus.

41. Kas kõrgkoolis on kirjeldatud informatsiooni liikumise ja haldamise põhimõtted?

Informatsiooni liikumise ja haldamise põhimõtted on olemas kordades. Eraldi kommunikatsiooni korda ei ole. Siseveebis on kommunikatsiooni teema olemas. Seal on kirjas kuidas meediaga suhtlemine toimub. Võrgustike süsteem toimib, nt teaduskoordinaatorite võrgustik (kohtutakse kord kahe nädala jooksul). Võrgustike süsteem on info liikumiseks väga mugav.

42. Kas infosüsteemid toetavad info liikumist kõrgkoolisiselt ja kõrgkooliväliste osapooltega?

Jah, toetavad. Nädalakiri tuleb e-maili teel (hanked, muutunud korrad, kaitstavad doktoritööd jne). Toimib siseveeb, kuid kavas uus teha. On olemas dokumendihaldussüsteem. Väliste osapooltega ka info liigub.

43. Kas informatsiooni liikumine (alt üles ja vastupidi, horisontaalselt ning väliste osapooltega) on kõrgkoolis operatiivne?

Vähemalt püütakse, nt nädalainfo ja võrgustike kaudu. Memod on võrgustikel. Igapäevaelust võib ka tuua näite: kohe tuleb teade, kui elekter läheb ära.

44. Kas informatsioonivahetus (koosolekud, infopäevad, infolehed, uudiskirjad jms) on regulaarne (kokkulepitud sagedusega)?

Jah.

45. Kas töötajad on teadlikud, millist infot, millal ja millises vormis nad peavad teistelt saama ja millist ise edastama? Kui jah, siis palun andke ülevaade info liikumisest.

Jah. Rektoraadil on regulaarsed koosolekud, samuti on senati koosolekud regulaarsed. Arendus- ja majanduskomisjon ning õppe- ja teaduskomisjon peavad oma koosolekuid varem, et eelnevalt arutada nendega seotud teemasid, mida hakatakse kõrgemal tasandil arutama. Senati koosoleku teemasid tutvustatakse ka tugiüksuste juhtidele vastava võrgustiku koosolekul.

lisa 5 järg

46. Kas tundlikust informatsioonist (näiteks kõrgkooli vara ebaseaduslik omastamine ja väärkasutamine, pettused) teavitatakse juhtkonda vahetult ning edastatav informatsioon on täpne ja piisav? Milline on juhtkonna edasine tegevus pärast tundliku informatsiooni teada saamist?

Jah, siseaudiitor teavitab, kõikide teiste eest ei saa rääkida. Juhtkonna edasine tegevus pärast tundliku informatsiooni teada saamist oleneb infost ja olukorrast.

47. Kas kõrgkoolisisesed aruandlusliinid on määratletud ja töötajatele kommunikeeritud? Kas juhtimisaruandluse koostamise ja edastamise põhimõtted on kirjeldatud (milliseid aruandeid, millises vormis ja millise sagedusega ning kellele ja kelle poolt esitada tuleb)? Jah. Üksused alluvad konkreetsetele juhtidele. Vastavalt ametijuhenditele on see paika pandud, aga kokkuleppeid tehakse ka töö käigus. Juhtkond koostab tegevusaruande.

48. Kas juhtidel on selgelt määratletud kohustus seirata oma valdkonnas sisekontrolli süsteemi tulemuslikkust ja toimivust ajas?

Jah, üksuste põhimäärustes on toodud juhi ja üksuse ülesanded (nt rektoraadi büroo põhimääruses „3.1. Büroo tööd juhib juhataja. 3.2. Juhataja vastutab büroo töö korraldamise ja tegevuse tulemuslikkuse eest. 4.3. kontrollida büroo tegevusvaldkonda kuuluvate õigusaktide täitmist ülikoolis ja teha märkusi ning ettepanekuid rikkumiste kõrvaldamiseks.“)

49. Kas kõrgkoolis on rakendunud riskide ja sisekontrollimeetmete pidev seire?

Dokumendihalduse muutumine maailmas on probleemiks. Teabe haldamise teema on oluline, nt kas oluline info on dokumendihaldussüsteemis olemas.

50. Kas rakendatud sisekontrollimeetmed toimivad nii nagu planeeritud? Kas rakendatud sisekontrollimeetmed on põhjendatud – st on asjakohased, tõhusad ja mõjusad?

Jah. Rakendatud sisekontrollimeetmed toimivad hästi. Auditid toimuvad. Rahastajate audiitorid ja välised audiitorid ka teostavad omapoolseid auditeid ning auditites toodud tähelepanekuid võetakse arvesse või saadakse kindlustunnet, et kõik on korras (kui aruanne märkusteta). Jooksvalt siseaudiitor hindab kas rakendatud sisekontrollimeetmed on tõhusad, nt lähetuste kinnitamine.

51. Kas läbiviidud seirest jääb jälg (st seire dokumenteeritakse) ja seire käigus avastatud vead korrigeeritakse?

Jah. Auditid mõttes jääb läbiviidud seirest väga selge jälg ja selle käigus avastatud vigu korrigeeritakse.

lisa 5 järg

52. Kas kõrgkoolis on loodud siseaudiitori kutsetegevuse ülesannete täitmiseks siseauditi üksus (ametisse nimetatud siseauditi eest vastutav isik või moodustatud siseauditi struktuuriüksus)? Kui jah, siis millised on selle põhiülesanded?

Jah. Tallinna Ülikoolis on siseaudiitor (1 töötaja). Ta allub otse rektorile. Põhilisteks töödeks on nõuandvad ja kindlustandvad tööd, ta tegeleb riskide hindamise koordineerimisega. Tallinna Ülikool ei ole auditikomiteed, sest see ei ole seadusest tulenev kohustus.

53. Kas valdkonnad, mis on siseaudiitori kutsetegevuse objektiks, on juhtkonnaga kokku lepitud?

Jah. Jooksvalt räägin juhtidega, et paika panna teemad, millega oma kutsetegevuse käigus tegelen. Esimesel aastal tööplaani ei teinud, aga nüüd teen. Esimesel aastal rektoraat pani ette teemasid, millega tegeleda. Koostöö rektoraadiga on hea.

54. Milliste probleemidega on tulnud siseauditi üksusel (siseauditi eest vastutaval isikul) kõige rohkem tegeleda? Mis neid põhjustavad? Kas probleemidele leitakse üldjuhul lahendus? Milliseid viise/meetodeid kasutatakse probleemide lahendamiseks? Milliseid tähelepanekuid ja ettepanekuid on tehtud kontrolltegevuste tulemusena? Millistes valdkondades on vaja nõu anda? Palun tooge asjakohaseid näiteid.

Nõuandva tööna olen tegelenud isikukaitse teemaga.

Kui hakkas kehtima uus riigihangete seadus, siis oli päevakorras, kuidas mida protsessides muuta vaja.

Projekti abikõlblikkuse teema on olnud käsitluse all.

Vahel juhtub, et mingit korda ei ole järgitud või leidub ressursside optimeerimise võimalusi.

Dokumentide jõudmine ülikooli dokumendihaldussüsteemi on olnud ka probleemiks. Väga palju asju on läinud arvutisse ja palju infovahetust toimub tänapäeval e-posti või ka Skype vms teel, kuid vastava info lisamine dokumendihaldussüsteemi sõltub suhtlevast isikust ja võib jääda lisamata. Seda on ka kontrollida raske.

55. Kas sise- ja välisaudiitorite ettepanekuid sisekontrollimeetmete ja -süsteemi parandamiseks arvestatakse ja rakendatakse juhtkonna poolt?

Üldiselt küll, aga alati mitte kõiki. Juhtkond mõnikord teeb teisiti, leiab nt veelgi parema lahenduse väljatoodud riskikohale. See on nende juhtimisotsus.



lisa 5 järg

56. Kas siseauditi üksuse kvaliteeti hinnatakse regulaarselt?

Ei ole veel hinnatud siseaudiitori tööd, sest nõue on 5a jooksul hinnata, kuid TLÜs on siseaudiitor alles 2 aastat. CGAP sertifikaat on siseaudiitoril olemas.

57. Kas kõrgkoolis tegeleb veel mingi organ kõrgkooli tegevuse seaduslikkuse, otsatarbekuse ja tulemuslikkuse ning vara kasutamise sihipärasuse kontrollimise ja hindamisega? Kui jah, siis palun andke ülevaade selle toimise põhimõtetest (ülesanded, pädevused, koosseis, käsitletud teemad, kontrollimise/ hindamise meetodid, lahendused).

Andmekaitse spetsialist seirab isikuandmete kaitse temaatikaga seonduvat.

Rahandusosakond teeb inventuure.

Riigikontroll küsib kontrollimiseks ja hindamiseks küsimusi.

Välisaudiitorid ja juristid tegelevad teatud teemadega.

Iga korra eest vastutab selle koostaja.

**Lisa 6. Küsimustik sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks. Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia** (Sisekontrollisüsteemi... 2011)

Palun lisage küsimustele vastates „jah“/ „ei“ vastustele võimalusel selgitusi, kommentaare ja põhjendusi.

Vastaja: MP, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia õppe- ja teadusprorektor. 15.04.2019.a  
Eesti Muusika- ja Teatriakadeemias.

Intervjueerija: Andra Kalda.

1. Kas kõrgkooli strateegilised eesmärgid on määratletud ning mõõdetavad (sh on seatud vajalikud mõju- ja tulemusindikaatorid)?  
Jah. Eesmärgid on määratletud arengukavas aastateks 2015-2020. Vaja on üle vaadata arengukava tulemusnäitajad ning hinnata nende asjakohasust. Korrekture on tehtud. 2020. aastal on kavas tõsisem muutmine.  
Finantsnäitajaid kajastatakse raamatupidamise aastaaruannetes.
2. Kas kõrgkooli strateegilisi eesmärke kajastavad dokumendid ja info on kättesaadavad kõikide tasandite töötajatele?  
Jah. Arengukava on kättesaadav EMTA koduleheküljel.  
Majandusaasta aruanded on samuti EMTA koduleheküljel.
3. Kas kõrgkooli töötajad kõigil tasanditel on kursis strateegilisi eesmärke kajastavate dokumentidega ning oskavad siduda oma tegevust nendega?  
See on erinev, oleneb inimesest.
4. Kas kõrgkooli strateegilisi eesmärke kajastavad dokumendid on kättesaadavad ka kõrgkoolivälistele huvigruppidele (avalikustatud nt kõrgkooli välisveebis)?  
Jah. Arengukava ja majandusaasta aruanded on kättesaadavad EMTA koduleheküljel.

lisa 6 järg

5. Kas kehtestatud kõrgkooli struktuur toetab seadustest tulenevate ülesannete ja strateegiliste eesmärkide tulemuslikku saavutamist?

2018. aastal tehti olulisi struktuurimuudatusi, sest lähtudes 2017. aasta välishindamise tulemustest sooviti mõnevõrra lihtsustada EMTA organisatsioonilist ülesehitust, eesmärgiga parandada info liikumist ning konkretiseerida vastutuse jaotust kõrgkooli strateegiliste eesmärkidega seotud otsuste vastuvõtmisel ja elluviimisel. See võiks omakorda tõsta EMTA töötajate motivatsiooni otsustusprotsessides osaleda. Muusika ja teatri suunad peaksid koostöös kaardistama EMTA tugevused ning kujundama nende põhjal selgelt välja prioriteedid. Tugevuseks on see, et kõrgkoolis on loodud hästitoimiv teadus- ja loometegevuse tugisüsteem.

6. Kas kõrgkoolis on toimunud alates 2013. aastast struktuurimuudatusi? Kui jah, siis kas need on olnud põhjendatud? Palun tooge võimalusel asjakohaseid näiteid.

2018. a kinnitati ja rakendati akadeemiliste osakondade uus struktuur.

7. Kas kõrgkooli põhitegevused ja (võtme)protsessid on tuvastatud, omavahel ning seadustest tulenevate ülesannete ja kõrgkooli strateegiliste eesmärkidega seostatud?

Jah.

8. Kas kõrgkooli struktuuriüksuste-vahelised tegevused on integreeritud ja koordineeritud?

Päevakorras on 2017. aasta välishindamise käigus välja toodud soovitude täitmine. Tuleks edendada muusikaosakondade ja lavakunsti osakonna vahelist suhtlust ja koostööd, eriti seoses rajatava black box-iga. Plaanide elluviimisele võiks läheneda senisest dünaamilisemalt: kutsuda kokku töörühmi, mis koondavad erinevaid huvigruppe ja käivitada valdkondadevahelisi algatusi ning arendusprojekte õppe-, loome- ja teadustöös.

9. Kas kõrgkooli tööd reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmiseks on välja töötatud asjakohased kõrgkoolisisesed korrad ja juhendid?

Jah. Asjakohaseid kõrgkoolisisesi kordasi ja juhendeid on palju.

10. Kas kõrgkoolis on sõnastatud väärtushinnangud, mille järgimist töötajatelt oodatakse?

See on pooleli. Põhiväärtused lisatakse uue arengukava juurde.

11. Kas on kehtestatud kõrgkoolisisesed (nt sisekorraeeskirjas) eetilise käitumise põhimõtted?

EMTA ei ole kehtestanud eraldi eetilise käitumise põhimõtteid, kuid EMTA on ühinenud Eesti hea teadustava dokumendiga.

lisa 6 järg

12. Kas töökorralduslike dokumentide (protseduurireeglistikud, korrad, juhendid, põhimäärused jms) järgimise kohustus on kajastatud töötajate ametijuhendites?  
Jah.
13. Kas kõrgkoolisiseseid protseduurireeglistikke vaadatakse üle perioodiliselt (nt 1 kord aastas)?  
Kui seadusandlus muutub, siis vaadatakse kõrgkoolisiseseid protseduurireeglistikke üle.  
Töö käigus ilmneb ka vahel muudatuste tegemise vajadus.
14. Kas protseduurireeglistike ülevaatamisel arvestatakse ka riskide hindamise tulemustega?  
Ei.
15. Kas juhtkond annab positiivset eeskuju eetilise käitumise ning protseduurireeglite ja hea valitsemise põhimõtete järgimisega? Kas kõrgkooli juhtkonna ja rektori igapäevane tegevus ja käitumine rõhutab sisekontrollisüsteemi tähtsust?  
Jah. Samas ei ole sisekontrolli süsteemid väga ranged.
16. Kas on olemas (formaalne) riskijuhtimise raamistik riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise põhimõtete kohta?  
Ei ole.
17. Kas kõrgkoolis on kehtestatud riskivalmiduse määramise põhimõtted?  
Ei.
18. Kas riskidele reageerimise viisi otsustamisel arvestatakse ka riskivalmiduse määraga?  
Ei.
19. Kas kõrgkoolis (või valitsemisala-üleselt) on välja töötatud ja rakendatud riskianalüüsi metoodika?  
Ei.
20. Kas kõrgkooli siseauditi üksus (siseauditi üksuse juht või siseaudiitor) on kaasatud riskijuhtimise protsessi konsulteerija/ koordinaatorina, kohustamata osalema otseste juhtimisotsuste vastuvõtmises?  
Ei ole siseauditi üksust ega siseaudiitorit. Küll tegutseb auditikomitee ja ostetakse välisaudiitori teenust.
21. Kas juhtkond on välja selgitanud kõrgkooli strateegiliste eesmärkide saavutamist ohustavad riskid?  
Jah. Näiteks kasutame SWOT analüüsi.

lisa 6 järg

22. Kas juhtkonnapoolne riskide hindamine on regulaarne (vähemalt 1 kord aastas toimuv) protsess?

Jah, aga mitte paberil.

23. Kas riskijuhtimine toimib kõrgkoolis pideva protsessina (tegeletakse lisaks riskide hindamisele ka nende haldamise ja seirega)?

Ei.

24. Kas juhtkond on avatud altpoolt tulevale informatsioonile riskide kohta?

Jah.

25. Kas riskide tuvastamisel ja hindamisel võetakse arvesse kõrgkooli keskkonnas ja tegevustes toimunud olulisi muutusi?

Jah.

26. Kas riskide hindamise tulemused ja haldamismeetmeid kajastavad dokumendid on kättesaadavad kõrgkooli kõikidele töötajatele?

Ei ole dokumenteeritud.

27. Kas sisekontrollimeetmed on rakendatud tulenevalt võimalikest riskidest ehk esineb risk-kontroll seos?

Süsteemselt ei lähene, aga igapäeva tegevustes sellest lähtutakse.

28. Kas kavandatud ja rakendatud sisekontrollimeetmed on dokumenteeritud (sh infosüsteemides rakendatavad sisekontrollimeetmed) või sisalduvad (võtme)protsesside kirjeldustes?

Ei teeks paha kui seda tõhustada.

Näiteks raamatupidamise sise-eeskiri reguleerib finantstehingutega seotud sisekontrollimeetmeid.

29. Kas kõrgkooli personalipoliitika katab kõiki järgmisi valdkondi: planeerimine, värbamine, väärtused, koolitamine, hindamine, karjääri planeerimine ja tasustamine?

Jah, eriti palju on mitmesuguseid kordi ja juhendeid välja töötatud akadeemiliste töötajate jaoks.

30. Kas personalipoliitikat reguleerivad dokumendid on kättesaadavad kõigile kõrgkooli töötajatele?

Jah. EMTA koduleheküljel.

lisa 6 järg

31. Kas töötajate tasustamine on motiveeriv ja personalivoolavus aktsepteeritaval tasemel, et tagada kõrgkooli eesmärkide saavutamine?
- Palgatase võiks olla kõrgem. Vaatamata sellele on EMTA suutnud tagada kõrgetasemelise õppejõudude taseme, kes on oma tööle pühendunud. 2019.a eelarve üks prioriteetidest on üldine palgatõus 4% võrra.
32. Kas värbamisel võetakse arvesse kandidaadi vastavust nõutud teadmistele, oskustele ja kogemustele?
- Jah. Eriti ranged on akadeemiliste töötajate ametinõuded.
33. Kas on läbi viidud võtmepositsiooni töötajate oskuste ja ametikohtade analüüs? Kas ametnike ja õppejõudude osakaal on sobivas proportsioonis? Kas sellega seoses on ilmnenud mingeid probleeme? Kui jah, siis milliseid?
- Ametnike ja õppejõudude osakaal on sobivas proportsioonis. Mitteakadeemiliste töötajate osakaal kõigist EMTA töötajatest on alla 50%. Suur osa õppejõududest töötab osakoormusega. Seoses sellega ei ole probleeme esinenud.
34. Kas uutele töötajatele selgitatakse kõrgkooli väärtushinnanguid ja nende eiramisest tulenevaid tagajärgi?
- Jah, aga seda võiks teha süsteemsemalt.
35. Kas töötajate õigused, kohustused ja vastutus on kooskõlas kõrgkooli struktuuriga ja kajastuvad ametijuhendites?
- Jah. Need on kooskõlas EMTA struktuuriga ja kajastuvad ametijuhendites, eraldi on välja töötatud akadeemilise personali ametijuhend.
36. Kas töötajate ametijuhendeid vaadatakse üle ning ajakohastatakse perioodiliselt?
- Seda tehakse vastavalt vajadusele.
37. Kas töötajatele võimaldatakse vajalikke koolitusi?
- Jah, aga see tegevus võiks olla ühtsemalt planeeritud ja koordineeritud.
38. Kas viiakse perioodiliselt läbi arengu-/ tulemusvestlusi?
- Jah. Üks kord aastas viiakse läbi arenguvestlus ajavahemikus 1. veebruarist sügissemestri esimese õppenädala lõpuni.
39. Kas hinnatakse töötajate tegelikku vastavust kehtestatud nõuetele?
- Jah.

lisa 6 järg

40. Kas töötajate tegevuse hindamisel hinnatakse ka töötajate teadlikkust nende tööloigus kehtivate protseduurireeglite ning sisekontrollimeetmete osas, mida nad oma tööülesandeid täites peavad rakendama ning kas hinnatakse ka eetikanormidest kinnipidamist?

Alati mitte, aga kutse-eetikat järgitakse.

41. Kas kõrgkoolis on kirjeldatud informatsiooni liikumise ja haldamise põhimõtted?

Need põhimõtted on erinevates dokumentides (juhendites, kordades) olemas, aga info võiks paremini liikuda. Kasutatakse Intranetti.

42. Kas infosüsteemid toetavad info liikumist kõrgkoolisiseselt ja kõrgkooliväliste osapooltega?

On arenguruumi. Välissuhtlus toimub kodulehekülje kaudu. Seda uuendati 2015.a.

43. Kas informatsiooni liikumine (alt üles ja vastupidi, horisontaalselt ning väliste osapooltega) on kõrgkoolis operatiivne?

On arenguruumi.

44. Kas informatsioonivahetus (koosolekud, infopäevad, infolehed, uudiskirjad jms) on regulaarne (kokkulepitud sagedusega)?

Toimivad töötajate maililistid, lisaks on enamikel üksustel oma õppejõudude ja üliõpilaste listid. Toimivad üliõpilaste ja ÕIS-i maililistid, et tuletada meelde tähtsamaid tähtaegasid. Antakse välja iganädalast uudiskirja Kontserdi- ja Etenduskeskuselt. Toimuvad traditsioonilised avakoosolekud kõigile töötajatele õppeaasta alguses. Lisaks toimuvad õpetajate informatsiooni- ja õppepäevad ning üliõpilaste teavitussüritused. EMTA nõukogu istungid toimuvad kord kuus. Muid koosolekuid peetakse kokkulepitud sagedusega. EMTA annab välja uudiskirju üks kord aastas. Sisemise kommunikatsiooni osas on veel arenguruumi.

45. Kas töötajad on teadlikud, millist infot, millal ja millises vormis nad peavad teistelt saama ja millist ise edastama? Kui jah, siis palun andke ülevaade info liikumisest.

Jah, aga vahel unustatakse.

46. Kas tundlikust informatsioonist (näiteks kõrgkooli vara ebaseaduslik omastamine ja väärkasutamine, pettused) teavitatakse juhtkonda vahetult ning edastatav informatsioon on täpne ja piisav? Milline on juhtkonna edasine tegevus pärast tundliku informatsiooni teada saamist?

Jah. Vastavalt olukorrale.

lisa 6 järg

47. Kas kõrgkoolisisesed aruandlusliinid on määratletud ja töötajatele kommunikeeritud?  
Kas juhtimisaruandluse koostamise ja edastamise põhimõtted on kirjeldatud (milliseid aruandeid, millises vormis ja millise sagedusega ning kellele ja kelle poolt esitada tuleb)?  
Jah.
48. Kas juhtidel on selgelt määratletud kohustus seirata oma valdkonnas sisekontrollisüsteemi tulemuslikkust ja toimivust ajas?  
See on arenguvaldkond, aga päris elus ikka jälgitakse.
49. Kas kõrgkoolis on rakendunud riskide ja sisekontrollimeetmete pidev seire?  
See on arenguvaldkond.
50. Kas rakendatud sisekontrollimeetmed toimivad nii nagu planeeritud? Kas rakendatud sisekontrollimeetmed on põhjendatud – st on asjakohased, tõhusad ja mõjusad?  
See on arenguvaldkond.
51. Kas läbiviidud seirest jääb jälg (st seire dokumenteeritakse) ja seire käigus avastatud vead korrigeeritakse?  
Auditikomitee koosolekute protokollid dokumenteeritakse, toimuvad ka korralised EMTA vara inventuurid, aga muid kontrolltegevusi eraldi ei dokumenteerita.
52. Kas kõrgkoolis on loodud siseaudiitori kutsetegevuse ülesannete täitmiseks siseauditi üksus (ametisse nimetatud siseauditi eest vastutav isik või moodustatud siseauditi struktuuriüksus)? Kui jah, siis millised on selle põhiülesanded?  
Ei ole siseauditi üksust ega siseaudiitorit.
53. Kas valdkonnad, mis on siseaudiitori kutsetegevuse objektiks, on juhtkonnaga kokku lepitud?  
Vt eelmist vastust. Ei ole siseauditi üksust ega siseaudiitorit.
54. Milliste probleemidega on tulnud siseauditi üksusel (siseauditi eest vastutaval isikul) kõige rohkem tegeleda? Mis neid põhjustavad? Kas probleemidele leitakse üldjuhul lahendus? Milliseid viise/meetodeid kasutatakse probleemide lahendamiseks? Milliseid tähelepanekuid ja ettepanekuid on tehtud kontrolltegevuste tulemusena? Millistes valdkondades on vaja nõu anda? Palun tooge asjakohaseid näiteid.  
Ei ole siseauditi üksust ega siseaudiitorit.



lisa 6 järg

55. Kas sise- ja väliaudiitorite ettepanekuid sisekontrollimeetmete ja -süsteemi parandamiseks arvestatakse ja rakendatakse juhtkonna poolt?

Siseaudiitorit ei ole, aga väliaudiitorite ettepanekutega arvestatakse. Audiitorettevõtja on KPMG Baltics OÜ.

56. Kas siseauditi üksuse kvaliteeti hinnatakse regulaarselt?

Ei ole siseauditi üksust.

57. Kas kõrgkoolis tegeleb veel mingi organ kõrgkooli tegevuse seaduslikkuse, otsatarbekuse ja tulemuslikkuse ning vara kasutamise sihipärasuse kontrollimise ja hindamisega? Kui jah, siis palun andke ülevaade selle toimise põhimõtetest (ülesanded, pädevused, koosseis, käsitletud teemad, kontrollimise/ hindamise meetodid, lahendused).

Auditikomitee on akadeemia nõukogu nõuandev organ raamatupidamise, audiitorkontrolli, riskijuhtimise, sisekontrolli ja -auditeerimise, järelevalve teostamise ja eelarve koostamise valdkonnas ning tegevuse seaduslikkuse osas. Väljastpoolt on auditikomitee liikmed ja nad väga aktiivselt ei tegutse EMTA-s.

## **Lisa 7. Küsimustik sisekontrolli süsteemi kriteeriumite täitmise analüüsimiseks. Eesti Kunstiakadeemia** (Sisekontrollisüsteemi... 2011)

Palun lisage küsimustele vastates „jah“/ „ei“ vastustele võimalusel selgitusi, kommentaare ja põhjendusi.

Küsimused 1 – 28; 41 – 57. AK, Eesti Kunstiakadeemia jurist. 15.04.2019.a Eesti Kunstiakadeemias.

Küsimused 29 – 40. MKo, Eesti Kunstiakadeemia personalispetsialist. 16.04.2019.a Eesti Kunstiakadeemias.

Intervjueerija: Andra Kalda.

1. Kas kõrgkooli strateegilised eesmärgid on määratletud ning mõõdetavad (sh on seatud vajalikud mõju- ja tulemusindikaatorid)?  
Jah.
2. Kas kõrgkooli strateegilisi eesmärke kajastavad dokumendid ja info on kättesaadavad kõikide tasandite töötajatele?  
Jah. Eesti Kunstiakadeemia koduleheküljel.
3. Kas kõrgkooli töötajad kõigil tasanditel on kursis strateegilisi eesmärke kajastavate dokumentidega ning oskavad siduda oma tegevust nendega?  
Usun küll, et on. Võimalus on olnud kõigil tutvuda.
4. Kas kõrgkooli strateegilisi eesmärke kajastavad dokumendid on kättesaadavad ka kõrgkoolivälistele huvigruppidele (avalikustatud nt kõrgkooli välisveebis)?  
Jah. Eesti Kunstiakadeemia koduleheküljel on need kõigile kättesaadavad.
5. Kas kehtestatud kõrgkooli struktuur toetab seadustest tulenevate ülesannete ja strateegiliste eesmärkide tulemuslikku saavutamist?  
Jah. Tugiteenused toetavad sisulist tegevust.
6. Kas kõrgkoolis on toimunud alates 2013. aastast struktuurimuudatusi? Kui jah, siis kas need on olnud põhjendatud? Palun tooge võimalusel asjakohaseid näiteid.  
Struktuuris on toimunud palju muudatusi. Palju inimesi töötab koosseisuväliselt. Osa inimesi töötab projektipõhiselt.

lisa 7 järg

7. Kas kõrgkooli põhitegevused ja (võtme)protsessid on tuvastatud, omavahel ning seadustest tulenevate ülesannete ja kõrgkooli strateegiliste eesmärkidega seostatud?  
Jah.
8. Kas kõrgkooli struktuuriüksuste-vahelised tegevused on integreeritud ja koordineeritud?  
Jah. Praegu ei ole enam raske koostööd teha, sest ollakse ühes majas koos. Ühisalad on head koostöö tegemiseks, nt avatud alad, ühised ruumid, töökojad. Hoiab ka kulusid kokku.
9. Kas kõrgkooli tööd reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmiseks on välja töötatud asjakohased kõrgkoolisisesed korrad ja juhendid?  
Jah. Ei ole üle paisutatud. Kool elab ja hingab. Liiga palju regulatsioone ei ole hea. Reguleerime nii palju kui vajalik ja nii vähe kui võimalik.
10. Kas kõrgkoolis on sõnastatud väärtushinnangud, mille järgimist töötajatelt oodatakse?  
Jah. Väärtused on sõnastatud praeguses arengukavas ja saavad täiendatuna olema ka uues arengukavas.
11. Kas on kehtestatud kõrgkoolisisesed (nt sisekorraeeskirjas) eetilise käitumise põhimõtted?  
On olemas eetikakoodeks. Ja juba on koostatud ka uus eetikakoodeks, mis esitatakse nõukogule läbivaatamiseks ja kinnitamiseks.
12. Kas töökorralduslike dokumentide (protseduurireeglistikud, korrad, juhendid, põhimäärused jms) järgimise kohustus on kajastatud töötajate ametijuhendites?  
Jah.
13. Kas kõrgkoolisiseseid protseduurireeglistikke vaadatakse üle perioodiliselt (nt 1 kord aastas)?  
Vaadatakse jooksvalt üle vastavalt vajadusele. Õppekorralduseeskiri näiteks, aga ka muud õigusaktid, võib öelda, on pidevas muutuses.
14. Kas protseduurireeglistike ülevaatamisel arvestatakse ka riskide hindamise tulemustega?  
Õppejõudude atesteerimine, eelarve kord, raamatupidamise sise-eeskirjad jne on olemas. Need kõik maandavad riske.
15. Kas juhtkond annab positiivset eeskuju eetilise käitumise ning protseduurireeglite ja hea valitsemise põhimõtete järgimisega?  
Üldjoontes kindlasti.

lisa 7 järg

Kas kõrgkooli juhtkonna ja rektori igapäevane tegevus ja käitumine rõhutab sisekontrolli süsteemi tähtsust?

Loomulikult on see oluline. Usun küll, et teadvustakse igapäevaselt.

16. Kas on olemas (formaalne) riskijuhtimise raamistik riskide tuvastamise, hindamise ja haldamise põhimõtete kohta?

Ei. Aga ülikooli toimimise õiguslik raamistik, millest tegevuses lähtutakse, sisuliselt ongi suunatud pidevalt põhitegevuse kvaliteedi tagamisele, st ka riskide maandamisele.

17. Kas kõrgkoolis on kehtestatud riskivalmiduse määramise põhimõtted?

Ei.

18. Kas riskidele reageerimise viisi otsustamisel arvestatakse ka riskivalmiduse määraga?

Ei.

19. Kas kõrgkoolis (või valitsemisala-üleselt) on välja töötatud ja rakendatud riskianalüüsi metoodika?

Ei.

20. Kas kõrgkooli siseauditi üksus (siseauditi üksuse juht või siseaudiitor) on kaasatud riskijuhtimise protsessi konsulteerija/ koordinaatorina, kohustamata osalema otseste juhtimisotsuste vastuvõtmises?

Siseaudiitorit ei ole.

21. Kas juhtkond on välja selgitanud kõrgkooli strateegiliste eesmärkide saavutamist ohustavad riskid?

Mitteformaalselt kindlasti teadvustatakse võimalikke riske.

22. Kas juhtkonnapoolne riskide hindamine on regulaarne (vähemalt 1 kord aastas toimuv) protsess?

Teadvustakse jooksvalt sisulises tegevuses.

23. Kas riskijuhtimine toimib kõrgkoolis pideva protsessina (tegeletakse lisaks riskide hindamisele ka nende haldamise ja seirega)?

Jah. Sellega tegeletakse.

24. Kas juhtkond on avatud altpoolt tulevale informatsioonile riskide kohta?

Jah. Üsna raske on sellest üle minna.

lisa 7 järg

25. Kas riskide tuvastamisel ja hindamisel võetakse arvesse kõrgkooli keskkonnas ja tegevustes toimunud olulisi muutusi?

Jah. Eriti tõhusalt toimis see uude majja kolimisel. Inimesed pidid hakkama koostööd tegema. Eraldi raha mingitele asjadele ei anta, sellega pidi arvestama.

26. Kas riskide hindamise tulemused ja haldamismeetmeid kajastavad dokumendid on kättesaadavad kõrgkooli kõikidele töötajatele?

Selliseid pole.

27. Kas sisekontrollimeetmed on rakendatud tulenevalt võimalikest riskidest ehk esineb risk- kontroll seos?

Jah. Koormuste jälgimisega tegeletakse, pidevalt monitooritakse, et koormus ei läheks liiga suureks. Koormusi reguleerib eraldi dokument.

28. Kas kavandatud ja rakendatud sisekontrollimeetmed on dokumenteeritud (sh infosüsteemides rakendatavad sisekontrollimeetmed) või sisalduvad (võtme)protsesside kirjeldustes?

Jah. Nt koormuste määramine; raamatupidamises on topeltkontroll.

29. Kas kõrgkooli personalipoliitika katab kõiki järgmisi valdkondi: planeerimine, värbamine, väärtused, koolitamine, hindamine, karjääri planeerimine ja tasustamine?

Jah, katab. Selle jaoks on välja töötatud palju dokumente.

30. Kas personalipoliitikat reguleerivad dokumendid on kättesaadavad kõigile kõrgkooli töötajatele?

Jah. Eesti Kunstiakadeemia koduleheküljel on palju dokumente kõigile nähtavad. Kui midagi vajalikku ei leia, siis personaliosakond aitab ja ka nõustab töötajaid.

31. Kas töötajate tasustamine on motiveeriv ja personalivoolavus aktsepteeritaval tasemel, et tagada kõrgkooli eesmärkide saavutamine?

Jah. Töötasu on keskmine. Ühtegi luhtunud konkurssi ei ole olnud.

32. Kas värbamisel võetakse arvesse kandidaadi vastavust nõutud teadmistele, oskustele ja kogemustele?

Jah. Akadeemiliste töötajate jaoks on reeglid paigas.

Mitteakadeemiliste töötajate jaoks koostatakse ametiprofiil, töökohale kandideerimisel ei ole alati vajalik bakalaureuse- või magistrikraad. Ametiprofiil koostatakse vastavalt olukorrale tööturul ja arvesse võetakse töö jaoks vajalikke oskusi.

33. Kas on läbi viidud võtmepositsiooni töötajate oskuste ja ametikohtade analüüs? Kas ametnike ja õppejõudude osakaal on sobivas proportsioonis? Kas sellega seoses on ilmnenud mingeid probleeme? Kui jah, siis milliseid?

Analüüs on tehtud. Ametnike ja õppejõudude osakaal on sobivas proportsioonis. Eesti Kunstiakadeemias on õpetatavad erialad seotud kitsa valdkonnaga. Dekaanil on vahel raske leida, sest ta peab olema ka hea suhtleja. Eesti Kunstiakadeemias on töötajatel palju ülesandeid. Seepärast ei saa tugipersonali vähem olla. Ametikohti on kaardistatud kahe aasta jooksul, et optimeerida ametikohtade arvu. See protsess veel jätkub. Üks aasta tagasi natuke tugipersonal vähenes restruktureerimise käigus.

Projekte on palju, et rahastust saada. Selles osas on palju tegemist. Kaheksa tundi teeb inimene tööd ja peab ka puhkama. On palju aspekte, mida peab arvestama. Väliskeskkonna mõjud tulevad ka mängu. Osa õppejõude töötab osalise koormusega.

34. Kas uutele töötajatele selgitatakse kõrgkooli väärtushinnanguid ja nende eiramisest tulenevaid tagajärgi?

Jah. Selle kohta on koostatud eraldi dokument. Uue töötaja jaoks on välja töötatud hea sisseelamisprogramm. Sellega tegeleb personalitöötaja. Oma panuse annab ka rektor. Ta tunneb nägupidi kõiki töötajaid.

35. Kas töötajate õigused, kohustused ja vastutus on kooskõlas kõrgkooli struktuuriga ja kajastuvad ametijuhendites?

Jah. Need on ametijuhendites põhjalikult kirja pandud.

36. Kas töötajate ametijuhendeid vaadatakse üle ning ajakohastatakse perioodiliselt?

Töötajate ametijuhendeid vaadatakse üle, kui reaalne sisend muutub, nt seadus. Muidu vaadatakse ametijuhendeid üle, aga mitte tihedamini kui üks kord aastas.

37. Kas töötajatele võimaldatakse vajalikke koolitusi?

Jah, vastavalt vajadusele. Osakonna juhataja teeb otsuse milliseid koolitusi rahastatakse osakonna eelarvest. Ka arenguvestluse tulemusena saab teada millised koolitused on töötajatele vajalikud. Kui juriidika muutub, siis on vaja koolitusi teha. Vajadusel tehakse üle-majalisi koolitusi. Pidevalt on vaja teha koolitusi teatud teemadel, nt psühholoogia ja õpetamise valdkonnas.

38. Kas viiakse perioodiliselt läbi arengu-/ tulemusvestlusi?

Jah. Arenguvestlusi viiakse läbi üks kord aastas. See dokumenteeritakse digitaalselt dokumendihaldusprogrammis. Otsene juht kirjutab arenguvestluse kokkuvõtte.

lisa 7 järg

39. Kas hinnatakse töötajate tegelikku vastavust kehtestatud nõuetele?

Jah. Tugipersonali osas on ette tulnud, et töötaja ei vasta tegelikult kehtestatud nõuetele.

40. Kas töötajate tegevuse hindamisel hinnatakse ka töötajate teadlikkust nende tööloiguse kehtivate protseduurireeglite ning sisekontrollimeetmete osas, mida nad oma tööülesandeid täites peavad rakendama ning kas hinnatakse ka eetikanormidest kinnipidamist?

Jah. Töö käigus hinnatakse, see on pigem alateadlik hindamine.

Arenguestlusel tehakse kokkuvõte. Kui töötaja ei täida norme, siis lähevad teed lahku.

41. Kas kõrgkoolis on kirjeldatud informatsiooni liikumise ja haldamise põhimõtted?

Meililistid on olemas. Kindlalt määratud tasemed. Info jõuab kohale. Seoses uue maja valmimisega ei ole enam ka informatsiooni vahetu liikumisega probleeme. Uus teabehalduskord on koostatud. Dokumendihaldussüsteem toimib./--/ Suund on sellele, et paberimajandust vähendada.

42. Kas infosüsteemid toetavad info liikumist kõrgkoolisiseselt ja kõrgkooliväliste osapooltega?

Jah. Nii siseriiklikus kui rahvusvahelises kontekstis (välissuhete osakonnas on tööl 2 inimest).

43. Kas informatsiooni liikumine (alt üles ja vastupidi, horisontaalselt ning väliste osapooltega) on kõrgkoolis operatiivne?

Jah.

44. Kas informatsioonivahetus (koosolekud, infopäevad, infolehed, uudiskirjad jms) on regulaarne (kokkulepitud sagedusega)?

Toimuvad üle-EKAlised infopäevad, osakondade, rektoraadi, valitsuse ja nõukogu, aga ka muud koosolekud. Nõukogule kinnitamiseks esitatavad dokumendid arutatakse eelnevalt läbi valitsuse kooslekutel. Info on läinud selgemaks.

45. Kas töötajad on teadlikud, millist infot, millal ja millises vormis nad peavad teistelt saama ja millist ise edastama? Kui jah, siis palun andke ülevaade info liikumisest.

Jah. Info liigub. Ka mitteformaalselt, inimesed suhtlevad rohkem (uues majas).

lisa 7 järg

46. Kas tundlikust informatsioonist (näiteks kõrgkooli vara ebaseaduslik omastamine ja väärkasutamine, pettused) teavitatakse juhtkonda vahetult ning edastatav informatsioon on täpne ja piisav? Milline on juhtkonna edasine tegevus pärast tundliku informatsiooni teada saamist?

Usun küll, kuigi reaalsuses selliseid juhtumeid on ilmselt harva. Rahandusosakond teeb juhtkonnaga koostööd. Kui on olnud mõned kahtlused, siis kohe tegeletakse asjaga.

47. Kas kõrgkoolisisesed aruandlusliinid on määratletud ja töötajatele kommunikeeritud? Kas juhtimisaruandluse koostamise ja edastamise põhimõtted on kirjeldatud (milliseid aruandeid, millises vormis ja millise sagedusega ning kellele ja kelle poolt esitada tuleb)? Jah.

48. Kas juhtidel on selgelt määratletud kohustus seirata oma valdkonnas sisekontrolli süsteemi tulemuslikkust ja toimivust ajas?

EKA õigusaktidega on reguleeritud nt õigused tehingute tegemiseks (piirmäärad summaliselt), seotud osapooltega tehingute tegemine jms, milliseid reegleid tuleb järgida.

49. Kas kõrgkoolis on rakendunud riskide ja sisekontrollimeetmete pidev seire?

Igapäevane tegvus sisuliselt sisaldab.

50. Kas rakendatud sisekontrollimeetmed toimivad nii nagu planeeritud? Kas rakendatud sisekontrollimeetmed on põhjendatud – st on asjakohased, tõhusad ja mõjusad?

Jah. Pidev kontroll sisuliselt töötab. Nt võlgade kohta on ülevaade olemas. Jooksvalt tegeletakse. Sisekontrollimeetmeid võiks tõhustada küll.

51. Kas läbiviidud seirest jääb jälg (st seire dokumenteeritakse) ja seire käigus avastatud vead korrigeeritakse?

Ei dokumenteerita.

52. Kas kõrgkoolis on loodud siseaudiitori kutsetegevuse ülesannete täitmiseks siseauditi üksus (ametisse nimetatud siseauditi eest vastutav isik või moodustatud siseauditi struktuuriüksus)? Kui jah, siis millised on selle põhiülesanded?

Ei.

53. Kas valdkonnad, mis on siseaudiitori kutsetegevuse objektiks, on juhtkonnaga kokku lepitud?

Kuna soseaudiitori ametikohta pole, ei saa vastata.



54. Milliste probleemidega on tulnud siseauditi üksusel (siseauditi eest vastutaval isikul) kõige rohkem tegeleda? Mis neid põhjustavad? Kas probleemidele leitakse üldjuhul lahendus? Milliseid viise/meetodeid kasutatakse probleemide lahendamiseks? Milliseid tähelepanekuid ja ettepanekuid on tehtud kontrolltegevuste tulemusena? Millistes valdkondades on vaja nõu anda? Palun tooge asjakohaseid näiteid.

Kuna soseaudiitori ametikohta pole, ei saa vastata.

55. Kas sise- ja välisaudiitorite ettepanekuid sisekontrollimeetmete ja -süsteemi parandamiseks arvestatakse ja rakendatakse juhtkonna poolt?

Siseaudiitorit ei ole, aga välisaudiitori (praegu BDO Eesti AS) kommentaaridega juhtkond arvestab.

56. Kas siseauditi üksuse kvaliteeti hinnatakse regulaarselt?

Kuna soseaudiitori ametikohta pole, ei saa vastata.

57. Kas kõrgkoolis tegeleb veel mingi organ kõrgkooli tegevuse seaduslikkuse, otsatarbekuse ja tulemuslikkuse ning vara kasutamise sihipärasuse kontrollimise ja hindamisega? Kui jah, siis palun andke ülevaade selle toimise põhimõtetest (ülesanded, pädevused, koosseis, käsitletud teemad, kontrollimise/ hindamise meetodid, lahendused).

Kuratoorium on olemas. See andis nõu. Arhitektuuri osakond jäi Eesti Kunstiakadeemiasse.

Auditikomiteed juhib pearaamatupidaja ja see toimib hästi.

Teaduskondade nõukogud on olulised, arutavad palju teemasid.

## **Lihtlitsents lõputöö salvestamiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ning juhendaja(te) kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta**

Mina, Andra Kalda,

sünniaeg 08.02.1977.a,

1. annan Eesti Maaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud lõputöö

Sisekontrolli süsteemi arendamine Eesti avalik-õiguslikes kõrgkoolides,

mille juhendaja on Mare Rebane,

1.1. salvestamiseks säilitamise eesmärgil,

1.2. digiarhiivi DSpace lisamiseks ja

1.3. veebikeskkonnas üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Lõputöö autor \_\_\_\_\_

(allkiri)

Tartu, \_\_\_\_\_

(kuupäev)

---

### **Juhendaja(te) kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta**

Luban lõputöö kaitsmisele.

\_\_\_\_\_  
(juhendaja nimi ja allkiri)

\_\_\_\_\_  
(kuupäev)